Центр правовой трансформации
Фонд развития правовых технологий

СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ

Сборник документов

МИНСК
«ФУАинформ»
2009

УДК 341(094.1)
ББК 67.412
С25

Составители:
Елена Борисовна Тонкачёва, Галина Борисовна Черепок,
Татьяна Владимировна Рудкова

Центр правовой трансформации и Фонд развития правовых технологий выражают благодарность Международному Центру Некоммерческого Права (ICNL) за содействие в подготовке хрестоматии.

С25 **Свобода ассоциаций :** сборник документов / сост. Е. Тонкачёва, Г. Черепок, Т. Рудкова. — Минск: ФУАинформ, — 2009. — 368 с.

ISBN 978-985-6868-12-5.

Сборник «Свобода ассоциаций» — новое издание основных международных договоров, документов Совета Европы, ОБСЕ. В отдельном разделе представлены неофициальные переводы избранных решений Европейского Суда по правам человека и соображений Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций.

Издание адресовано студентам, аспирантам и преподавателям права, практикующим юристам, адвокатам, судьям, парламентариям.

УДК 341
ББК 67.412

ISBN 978-985-6868-12-5

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие

Уважаемые читатели!

Мы предлагаем Вашему вниманию настоящее пособие, которое является первым из серии хрестоматийных материалов, планируемых нами к изданию в ближайшие годы. Хрестоматия была задумана как удобный, достаточно полный и компактный путеводитель по вопросам свободы ассоциаций.

Хрестоматия подготовлена в развитие и дополнение ряда предыдущих публикаций Инновационного фонда правовых технологий, Международного Центра Некоммерческого Права (ICNL), Института «Право общественных интересов» (PILI).

Издание представляет собой сборник основных международных документов, регламентирующих вопросы свободы ассоциаций, документов, принятых в разное время в развитие основных международных договоров, а также текстов решений (заключений) Комитета ООН по правам человека и Европейского Суда по правам человека.

Мы открываем серию хрестоматийных материалов именно с вопросов свободы ассоциаций не случайно. Почти 15 лет мы работаем с общественными организациями, стараясь быть для них доступным правовым ресурсом и поддержкой в их общественно полезной деятельности. Все эти годы мы остаемся убежденными сторонниками того, что право должно являться инструментом защиты свободного развития гражданского общества, гарантией для многих очень разных объединений и инициатив от вмешательства в их индивидуальность, способом определения правил взаимодействия гражданского общества и государства.

Все эти годы мы поддерживаем партнерские отношения с международными институтами, организациями и экспертами по всему миру, теми, чей интерес сосредоточен на идеях продвижения прав человека и свободы личности, теми, кто неустанно направляет свою деятельность на развитие в национальных практиках принципов и норм, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека, Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Постоянный обмен опытом позволяет проследить тенденции развития законодательства и правоприменительной практики в разных странах нашего региона: от соседних Беларуси Польши, Литвы и России, до далеких — Казахстана, Узбекистана и Туркменистана. Национальные практики существенно отличаются друг от друга по многим аспектам, которые принято выделять в качестве индикаторов при оценке правового климата свободы ассоциаций. Одни страны законодательно снижают административные барьеры, способствуя развитию гражданской активности, другие через систему чрезмерных запретов и ограничений, демонстрируют настороженное отношение к любым формам самостоятельного объединения. В качестве примера полярности подходов уместно упомянуть, о том, что в большинстве стран люди могут объединяться для некоммерческих целей свободно и активно действовать вообще не за-

ботясь о прохождении государственной процедуры регистрации, а в некоторых закон прямо запрещает деятельность без прохождения длительной и осложненной процедуры регистрации, вплоть до применения уголовной ответственности к гражданам за организацию деятельности.

Хрестоматия направлена на популяризацию правового понимания свободы ассоциаций. В международных, европейских и региональных документах по правам человека закреплен ряд общих гарантий соблюдения свободы ассоциаций. Эти гарантии направлены на лиц, которые, реализуя право на свободу объединения выступают инициаторами создания различных гражданских инициатив и организаций. Основные общие понятия закреплены в статье 20 Всеобщей декларации прав человека, статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, в статье 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Гарантии защиты права на свободу ассоциаций развиты в ряде обязательств, принятых государствами ОБСЕ, существенно детализированы Советом Европы в Основополагающих принципах статуса неправительственных организаций в Европе и Пояснительной записке к данному документу.

Учитывая общий характер формулировок основных международных документов, которые традиционно определяют широкий подход, закрепляя основные права и свободы и определяя объем общих ограничений для определения объема свободы ассоциаций следует обратиться к прецедентному праву. Хрестоматия предлагает вашему вниманию тексты ряда прецедентных дел Комитета ООН по правам человека и Европейского Суда по правам человека. Нами выбраны для публикации дела, рассмотренные в разное время в отношении разных стран с различной политической ситуацией и правовой культурой. Особый интерес представляют недавно принятые решения Европейского Суда против Украины и соображения Комитета ООН по правам человека по индивидуальным сообщениям из Беларуси.

Хрестоматия предназначена в первую очередь студентам, аспирантам, преподавателям правовых и политологических дисциплин. Мы убеждены, что восстановление понятийного аппарата, наполнение правовых дисциплин содержанием в духе приоритета прав человека и свободы личности, наравне с развитием критического мышления, должны составлять основные задачи современного гуманитарного академического образования.

Нам представляется, что хрестоматия может оказаться исключительно полезной и может стать «настольной книгой» для судей, адвокатов, прокуроров, государственных служащих, чья профессиональная деятельность соприкасается с таким сложным и достаточно новым для постсоветского сознания явлением, как право граждан объединяться для достижения общих целей. Мы убеждены, что и законодатели, имеющие стремление обустроить национальные законы в обеспечение прав, свобод и международных обязательств смогут обратиться к хрестоматии в качестве рабочего материала.

И, конечно, каждый, кому важно знание о правовом пути (лотренд) свободы ассоциаций может получить об этом представление, обратившись к данному изданию.

С уважением,
Елена Тонкачева

I. Основные международные документы

Всеобщая декларация прав человека[1]

Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г.

ПРЕАМБУЛА

Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; и

принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

принимая во внимание, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин, и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

принимая во внимание, что государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; и

принимая во внимание, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства,

1 Источник: A/64, стр. 39-42. Текст доступен в сети Интернет на http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm

Генеральная Ассамблея,

провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств-членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

Статья 1

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

Статья 2

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, несамоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

Статья 3

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

Статья 4

Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии: рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

Статья 5

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию.

Статья 6

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 7

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

Статья 8

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Статья 9

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

Статья 10

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

Статья 11

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

Статья 12

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Статья 13

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Статья 14

1. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 15

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Статья 16

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать свою семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.

2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.

3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Статья 17

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.

2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

Статья 18

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии: это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов.

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их: это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Статья 22

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Статья 23

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.

2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.

3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.

4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Статья 24

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

Статья 25

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

Статья 26

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами, и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

Статья 27

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

Статья 28

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

Статья 29

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 30

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

Международный пакт о гражданских и политических правах[1]

Принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 г.

Участвующие в настоящем Пакте государства,

принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,

признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,

признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,

принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,

соглашаются о нижеследующих статьях:

ЧАСТЬ I

Статья 1

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно ус-

1 Источник: United Nations, Treaty Series, vol. 999, pp. 225-240. Текст доступен в сети Интернет на www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm

танавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и подопечными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

ЧАСТЬ II

Статья 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:

a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Статья 3

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Статья 4

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.

3. Любое участвующее в настоящем Пакте государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

Статья 5

1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

ЧАСТЬ III

Статья 6

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.

3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничто в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте государствам права

каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или о смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.

6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством.

Статья 7

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающему его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Статья 8

1. Никто не должен содержаться в рабстве: рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.

3. *a)* никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду;

b) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3*a* не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание;

c) термином «принудительный или обязательный труд» в настоящем пункте не охватываются:

i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте *b* работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения;

ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим или религиозно-этническим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам;

iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения;

iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности.

Статья 9

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

2. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение.

3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора.

4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

Статья 10

1. Все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

2. ***a)*** Обвиняемые в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осужденных и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосужденных лиц;

b) обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних и в кратчайший срок доставляются в суд для вынесения решения.

3. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключенных, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание. Несовершеннолетние правонарушители отделяются от совершеннолетних и им предоставляется режим, отвечающий их возрасту и правовому статусу.

Статья 11

Никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.

Статья 12

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадле-

жит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Статья 13

Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью лицом или лицами.

Статья 14

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

a) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения;

b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;

c) быть судимым без неоправданной задержки;

d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;

e) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него;

f) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

g) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

4. В отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию.

5. Каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону.

6. Если какое-либо лицо окончательным решением было осуждено за уголовное преступление и если вынесенный ему приговор был впоследствии отменен или ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки, то это лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.

7. Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны.

Статья 15

1. Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Равным образом, не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.

2. Ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за любое деяние или упущение, которые в момент совершения являлись уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом.

Статья 16

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 17

1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Статья 18

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения: это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряже-

но с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 20

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

Статья 21

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 22

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Статья 23

1. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.

3. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей.

Статья 24

1. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Статья 26

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Статья 27

В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

ЧАСТЬ IV

Статья 28

1. Образуется Комитет по правам человека (именуемый ниже в настоящем Пакте Комитет). Он состоит из восемнадцати членов и выполняет функции, предусматриваемые ниже.

2. В состав Комитета входят лица, являющиеся гражданами участвующих в настоящем Пакте государств и обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека, причем принимается во внимание полезность участия нескольких лиц, обладающих юридическим опытом.

3. Члены Комитета избираются и работают в личном качестве.

Статья 29

1. Члены Комитета избираются тайным голосованием из списка лиц, удовлетворяющих требованиям, предусматриваемым в статье 28, и выдвинутых для этой цели участвующими в настоящем Пакте государствами.

2. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство может выдвинуть не более двух лиц. Эти лица должны быть гражданами выдвигающего их государства.

3. Любое лицо имеет право на повторное выдвижение.

Статья 30

1. Первоначальные выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Пакта.

2. По крайней мере за четыре месяца до дня каждых выборов в Комитет, кроме выборов для заполнения вакансий, объявляемых открывшимися в соответствии со статьей 34, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обращается с письменным приглашением к участвующим в настоящем Пакте государствам представить в течение трех месяцев кандидатуры в члены Комитета.

3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список всех выдвинутых таким образом лиц с указанием участвующих в настоящем Пакте государств, которые выдвинули этих лиц, и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам не позднее, чем за один месяц до даты проведения каждых выборов.

4. Избрание членов Комитета проводится на заседании участвующих в настоящем Пакте государств, созываемом Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. На этом заседании, для которого кворумом является присутствие двух третей участвующих в настоящем Пакте государств, избранными в Комитет являются те лица, кандидатуры которых получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и голосующих представителей государств-участников.

Статья 31

1. В Комитет не может входить более чем по одному гражданину одного и того же государства.

2. При выборах в Комитет принимается во внимание справедливое географическое распределение членов и представительство различных форм цивилизации и основных юридических систем.

Статья 32

1. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Они имеют право быть переизбранными при повторном выдвижении их кандидатур. Однако срок полномочий девяти из тех членов, которые избраны на первых выборах, истекает в конце двухлетнего периода; немедленно после первых выборов имена этих девяти членов определяются по жребию председателем заседания, о котором упоминается в пункте 4 статьи 30.

2. По истечении полномочий выборы производятся в соответствии с предшествующими статьями данной части настоящего Пакта.

Статья 33

1. Если по единогласному мнению других членов какой-либо член Комитета прекратил исполнение своих функций по какой-либо причине, кроме временного отсутствия, Председатель Комитета уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет затем место этого члена вакантным.

2. В случае смерти или выхода в отставку какого-либо члена Комитета Председатель немедленно уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет это место вакантным со дня смерти или с того дня, когда выход в отставку становится действительным.

Статья 34

1. Когда объявляется открывшейся вакансия в соответствии со статьей 33 и если срок полномочий члена, который должен быть заменен, не истекает в течение шести месяцев после объявления этой вакансии, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое может в течение двух месяцев представить в соответствии со статьей 29 кандидатуру для заполнения этой вакансии.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список выдвинутых таким образом лиц и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам. Выборы для заполнения вакансии проводятся затем согласно соответствующим положениям данной части настоящего Пакта.

3. Член Комитета, избранный для занятия вакансии, объявленной в соответствии со статьей 33, занимает должность в течение остающейся части срока полномочий члена, который освободил место в Комитете, согласно положениям указанной статьи.

Статья 35

Члены Комитета получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций вознаграждение из средств Организации Объединенных Наций в порядке и на условиях, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей с учетом важности обязанностей Комитета.

Статья 36

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии с настоящим Пактом.

Статья 37

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое заседание Комитета в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

2. После своего первого заседания Комитет собирается в такое время, которое предусмотрено в его правилах процедуры.

3. Комитет обычно собирается в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

Статья 38

Каждый член Комитета до вступления в исполнение своих обязанностей делает торжественное заявление на открытом заседании Комитета о том, что будет осуществлять свои функции беспристрастно и добросовестно.

Статья 39

1. Комитет избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.

2. Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры, но эти правила должны, в частности, предусматривать, что

a) двенадцать членов Комитета образуют кворум;

b) постановления Комитета принимаются большинством голосов присутствующих членов.

Статья 40

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав:

a) в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта в отношении соответствующих государств-участников;

b) после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.

2. Все доклады представляются Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их в Комитет для рассмотрения. В докладах указываются факторы и затруднения, если таковые имеются, влияющие на проведение в жизнь настоящего Пакта.

3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций после консультаций с Комитетом может направить заинтересованным специализированным учреждениям экземпляры тех частей докладов, которые могут относиться к сфере их компетенции.

4. Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в настоящем Пакте государствами. Он препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными. Комитет может также препроводить Экономическому и Социальному Совету эти замечания вместе с экземплярами докладов, полученных им от участвующих в настоящем Пакте государств.

5. Участвующие в настоящем Пакте государства могут представлять Комитету свои соображения по любым замечаниям, которые могут быть сделаны в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи.

Статья 41

1. В соответствии с настоящей статьей участвующее в настоящем Пакте государство может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по настоящему Пакту. Сообщения, предусматриваемые настоящей статьей, могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены государством-участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции этого Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства-участника, не сделавшего такого заявления. Сообщения, полученные согласно настоящей статье, рассматриваются в соответствии со следующей процедурой:

> ***a)*** если какое-либо участвующее в настоящем Пакте государство находит, что другое государство-участник не проводит в жизнь постановлений настоящего Пакта, то оно может письменным сообщением довести этот вопрос до сведения указанного государства-участника. В течение трех месяцев после получения этого сообщения получившее его государство представляет в письменной форме пославшему такое сообщение государству объяснение или любое другое заявление с разъяснением по этому вопросу, где должно содержаться, насколько это возможно и целесообразно, указание на внутренние процедуры и меры, которые были приняты, будут приняты или могут быть приняты по данному вопросу;
>
> ***b)*** если вопрос не решен к удовлетворению обоих заинтересованных государств-участников в течение шести месяцев после получения получающим государством первоначального сообщения, любое из этих государств имеет право передать этот вопрос в Комитет, уведомив об этом Комитет и другое государство,
>
> ***c)*** комитет рассматривает переданный ему вопрос только после того, как он удостоверится, что в соответствии с общепризнанными принципами междуна-

родного права все доступные внутренние средства были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств неоправданно затягивается;

d) при рассмотрении сообщений, предусматриваемых настоящей статьей, Комитет проводит закрытые заседания;

e) с соблюдением постановлений подпункта с Комитет оказывает свои добрые услуги заинтересованным государствам-участникам в целях дружественного разрешения вопроса на основе уважения прав человека и основных свобод, признаваемых в настоящем Пакте;

f) по любому переданному на его рассмотрение вопросу Комитет может обратиться к заинтересованным государствам-участникам, упомянутым в подпункте ***b***, с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию;

g) заинтересованные государства-участники, упомянутые в подпункте ***b***, имеют право быть представленными при рассмотрении в Комитете вопроса и делать представления устно и/или письменно;

h) комитет представляет в течение двенадцати месяцев со дня уведомления в соответствии с подпунктом ***b*** доклад:

i) если достигается решение в рамках постановления подпункта ***e***, то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов и достигнутого решения;

ii) если решение в рамках постановлений подпункта ***e*** не достигнуто, то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов; письменные представления и запись устных представлений, данных заинтересованными государствами-участниками, прилагаются к докладу.

По каждому вопросу доклад препровождается заинтересованным государствам-участникам.

2. Постановления настоящей статьи вступают в силу, когда десять участвующих в настоящем Пакте государств сделают заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи. Такие заявления депонируются государствами-участниками у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который препровождает их копии остальным государствам-участникам. Заявление может быть в любое время взято обратно уведомлением Генерального секретаря. Такое действие не препятствует рассмотрению любого вопроса, являющегося предметом сообщения, уже переданного в соответствии с настоящей статьей; никакие последующие сообщения любого государства-участника не принимаются после получения Генеральным секретарем уведомления о взятии заявления обратно, если заинтересованное государство-участник не сделало нового заявления.

Статья 42

1. ***a)*** Если какой-либо вопрос, переданный Комитету в соответствии со статей 41, не разрешен к удовлетворению заинтересованных государств-участников, Комитет может

с предварительного согласия заинтересованных государств-участников назначить специальную Согласительную комиссию (в дальнейшем именуемую «Комиссия»). Добрые услуги Комиссии предоставляются заинтересованным государствам-участникам в целях полюбовного разрешения данного вопроса на основе соблюдений положений настоящего Пакта.

b) Комиссия состоит из пяти лиц, приемлемых для заинтересованных государств-участников. Если заинтересованные государства-участники не достигнут в течение трех месяцев согласия относительно всего состава или части состава Комиссии, то те члены Комиссии, о назначении которых не было достигнуто согласия, избираются путем тайного голосования большинством в две трети голосов Комитета из состава его членов.

2. Члены Комиссии выполняют обязанности в своем личном качестве. Они не должны быть гражданами заинтересованных государств-участников или государства, не участвующего в настоящем Пакте, или государства-участника, которое не сделало заявления в соответствии со статей 41.

3. Комиссия избирает своего Председателя и устанавливает свои собственные правила процедуры.

4. Заседания Комиссии обычно проводятся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Однако они могут проводится в таких других удобных местах, которые могут быть определены Комиссией в консультации с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и соответствующими государствами-участниками.

5. Секретариат, предоставляемый в соответствии со статьей 36, также обслуживает комиссии, назначаемые на основании настоящей статьи.

6. Полученная и изученная Комитетом информация предоставляется в распоряжение Комиссии, и Комиссия может обратиться к заинтересованным государствам-участникам с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию.

7. Когда Комиссия полностью рассмотрит вопрос, но во всяком случае не позднее чем через 12 месяцев после того, как ей был передан данный вопрос, она представляет Председателю Комитета доклад для направления его заинтересованным государствам-участникам:

a) если Комиссия не может завершить рассмотрения данного вопроса в пределах двенадцати месяцев, она ограничивает свой доклад кратким изложением состояния рассмотрения ею данного вопроса;

b) если достигается полюбовное разрешение данного вопроса на основе соблюдения прав человека, признаваемых в настоящем Пакте, Комиссия ограничивает свой доклад кратким изложением фактов и достигнутого решения;

c) если решение, указанное в подпункте *b*, не достигается, доклад Комиссии содержит ее заключения по всем вопросам фактического характера, относящимся к спору между заинтересованными государствами-участниками, и ее соображения о возможностях полюбовного урегулирования этого вопроса. Этот доклад

также содержит письменные представления и запись устных представлений, сделанных заинтересованными Государствами-участниками;

d) если доклад Комиссии представляется согласно подпункту *c*, заинтересованные государства-участники в течение трех месяцев после получения этого доклада уведомляют Председателя Комитета о том, согласны ли они с содержанием доклада Комиссии.

8. Постановления настоящей статьи не умаляют обязанностей Комитета, предусмотренных в статьей 41.

9. Заинтересованные государства-участники в равной мере несут все расходы членов Комиссии в соответствии со сметой, представляемой Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

10. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций имеет право оплачивать расходы членов Комиссии, если необходимо, до их возмещения заинтересованными государствами-участниками в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи.

Статья 43

Члены Комитета и специальных согласительных комиссий, которые могут быть назначены согласно статье 42, имеют право на льготы, привилегии и иммунитеты экспертов, направляемых Организацией Объединенных Наций в командировки, как это предусмотрено в соответствующих разделах Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций.

Статья 44

Положения об осуществлении настоящего Пакта применяются без ущерба для процедур в области прав человека, предписываемых учредительными актами и конвенциями Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений или в соответствии с ними, и не препятствуют участвующим в настоящем Пакте государствам прибегать к другим процедурам разрешения спора на основании действующих между ними общих и специальных международных соглашений.

Статья 45

Комитет представляет Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций через Экономический и Социальный Совет ежегодный доклад о своей работе.

ЧАСТЬ V

Статья 46

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановлений Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений по тем предметам, к которым относится настоящий Пакт.

Статья 47

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как ущемление неотъемлемого права всех народов обладать и пользоваться в полной мере и свободно своими естественными богатствами и ресурсами.

ЧАСТЬ VI

Статья 48

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством-членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством-участником Статута Международного Суда и любым государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.

2. Настоящий Пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.

4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 49

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Пакт или присоединится к нему после депонирования тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 50

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных Государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

Статья 51

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает затем любые

предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждении их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 52

Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 статьи 48, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 48;

b) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно статье 49 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 51.

Статья 53

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в статье 48.

Факультативный Протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах[1]

Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 г.

Участвующие в настоящем Протоколе государства,

принимая во внимание, что для дальнейшего достижения целей Пакта о гражданских и политических правах (в дальнейшем именуемого Пакт) и осуществления его постановлений было бы целесообразно дать Комитету по правам человека, учреждаемому на основании части IV Пакта (в дальнейшем именуемому Комитет), возможность принимать и рассматривать, как предусмотрено в настоящем Протоколе, сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушении какого-либо из прав, изложенных в Пакте,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Государство-участник Пакта, которое становится участником настоящего Протокола, признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из этих прав, изложенных в Пакте. Ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства-участника Пакта, которое не является участником настоящего Протокола.

Статья 2

При условии соблюдения положений статьи 1 лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение.

1 Источник: United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 315-317. Текст доступен в сети Интернет на http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpro1.htm

Статья 3

Комитет может признать неприемлемым любое представленное в соответствии с настоящим Протоколом сообщение, которое является анонимным или которое, по его мнению, представляет собой злоупотребление правом на представление таких сообщений или несовместимо с положениями Пакта.

Статья 4

1. При условии соблюдения положений статьи 3 Комитет доводит любое представленное ему согласно настоящему Протоколу сообщение до сведения участвующего в настоящем Пакте государства, которое, как утверждается, нарушает какое-либо из положений Пакта.

2. Получившее уведомление государство представляет в течение шести месяцев Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос и любые меры, если таковые имели место, которые могли быть приняты этим государством.

Статья 5

1. Комитет рассматривает полученные в соответствии с настоящим Протоколом сообщения с учетом всех письменных данных, представленных ему отдельным лицом и заинтересованным государством-участником.

2. Комитет не рассматривает никаких сообщений от лиц, пока не удостоверится в том, что:

> *а)* этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;
>
> *б)* данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты. Это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

3. При рассмотрении сообщений, предусматриваемых настоящим Протоколом, Комитет проводит закрытые заседания.

4. Комитет сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу.

Статья 6

Комитет включает в свой ежегодный доклад, предусмотренный статьей 45 Пакта, краткий отчет о своей деятельности в соответствии с настоящим Протоколом.

Статья 7

Впредь до достижения целей резолюции 1514 (XV), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1960 г., относительно Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, положения настоящего Протокола никоим образом не ограничивают права на подачу петиций, предоставленного этим народам Уставом Организации Объединенных Нации и другими

международными конвенциями и документами Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

Статья 8

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Пакт.

2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Пакт или присоединившимся к нему. Ратификационные грамоты передаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, ратифицировавшего Пакт или присоединившегося к нему.

4. Присоединение осуществляется депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Нации сообщает всем подписавшим настоящий Протокол или присоединившимся к нему государствам о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 9

1. При условии вступления Пакта в силу, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединится к нему после депонирования десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 10

Постановления настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или исключений.

Статья 11

1. Любое участвующее в настоящем Протоколе государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает затем любые предложенные поправки государствам-участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если за созыв такой конференции выскажется не менее одной трети государств-участников, Генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу после утверждения их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятия большинством в две трети участвующих в настоящем Протоколе государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 12

1. Каждое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем письменного уведомления на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Денонсация вступает в силу через три месяца со дня получения этого уведомления Генеральным секретарем.

2. Денонсация не препятствует продолжению применения положений настоящего Протокола к любому сообщению, представленному в соответствии со статьей 2 до даты вступления денонсации в силу.

Статья 13

Независимо от уведомлений, сделанных в соответствии с пунктом 5 статьи 8 настоящего Протокола, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем государствам, о которых говорится в пункте 1 статьи 48 Пакта, о нижеследующем:

а) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 8;

б) дате вступления в силу настоящего Протокола согласно статье 9 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 11;

в) денонсациях согласно статье 12.

Статья 14

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Протокола всем государствам, указанным в статье 48 Пакта.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод[1]

Рим, 4 ноября 1950 г.

Правительства, подписавшие настоящую Конвенцию, являющиеся членами Совета Европы,

принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, провозглашенную Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года,

учитывая, что эта Декларация имеет целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и осуществление провозглашенных в ней прав,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и что одним из средств достижения этой цели является поддержание и дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод,

вновь подтверждая свою глубокую приверженность этим основным свободам, которые являются основой справедливости и мира во всем мире и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократической политической системой и, с другой стороны, общим пониманием и соблюдением прав человека, с которым они связаны,

преисполненные решимости, как правительства европейских стран, придерживающихся единых взглядов и имеющих общее наследие политических традиций и идеалов, уважения свободы и верховенства права, сделать первые шаги на пути коллективного осуществления некоторых из прав, сформулированных во Всеобщей декларации,

согласились о нижеследующем:

1 В текст Конвенции внесены изменения в соответствии с положениями Протокола № 3 (ETC № 45), вступившего в силу 21 сентября 1970 г., Протокола № 5 (ETC № 55), вступившего в силу 20 декабря 1971 г. и Протокола № 8 (ETC № 118), вступившего в силу 1 января 1990 г. Он включает в себя также текст Протокола № 2 (ETC № 44), который, в соответствии с пунктом 3 статьи 5, являлся неотъемлемой частью Конвенции с момента его вступления в силу 21 сентября 1970 г. Все положения, в которые были внесены изменения или дополнения, согласно вышеуказанным Протоколам, заменены Протоколом № 11 (ETC № 155), с даты его вступления в силу 1 ноября 1998 г. С этого момента Протокол № 9 (ETC № 140), вступивший в силу 1 октября 1994 г., отменяется, а Протокол № 10 (ETC № 146), который не вступил в силу, утрачивает свой смысл. Источник: сайт Информационного Центра Совета Европы в Российской Федерации http://www.coe.ru/03brcnv5.htm

Статья 1

Обязательство соблюдать права человека

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции.

РАЗДЕЛ I
ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 2

Право на жизнь

1. Право каждого человека на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

2. Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

a) для защиты любого лица от противоправного насилия;

b) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях;

c) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Статья 3

Запрещение пыток

Никто не должен подвергаться пыткам и бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

Статья 4

Запрещение рабства и принудительного труда

1. Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии.

2. Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.

3. Для целей данной статьи термин «принудительный или обязательный труд» не включает:

a) любую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении согласно положениям статьи 5 настоящей Конвенции или условно освобожденное от такого заключения;

b) любую военную службу, а в тех странах, в которых в качестве законного признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;

c) любую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;

d) любую работу или службу, которые входят в обычные гражданские обязанности.

Статья 5

Право на свободу и личную неприкосновенность

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:

a) законное содержание лица под стражей после его осуждения компетентным судом;

b) законный арест или задержание лица за невыполнение законного решения суда или с целью обеспечения выполнения любого обязательства, предписанного законом;

c) законный арест или задержание лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным судебным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

d) задержание несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное задержание, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

e) законное задержание лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

f) законный арест или задержание лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.

2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.

3. Каждое лицо, подвергнутое аресту или задержанию в соответствии с положениями подпункта *c)* пункта 1 настоящей статьи, незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять судебные функции, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантий явки в суд.

4. Каждый, кто лишен свободы путем ареста или задержания, имеет право на разбирательство, в ходе которого суд безотлагательно решает вопрос о законности его задержания и выносит постановление о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто стал жертвой ареста или задержания в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Статья 6

Право на справедливое судебное разбирательство

1. Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справед-

ливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый человек, обвиняемый в совершении уголовного преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый человек, обвиняемый в совершении уголовного преступления, имеет как минимум следующие права:

a) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

c) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, если у него нет достаточных средств для оплаты услуг защитника, иметь назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

d) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

e) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

Статья 7
Наказание исключительно на основании закона

1. Никто не может быть осужден за какое-либо уголовное преступление на основании совершения какого-либо действия или за бездействие, которое, согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления.

2. Настоящая статья не препятствует преданию суду и наказанию любого лица на основании совершения какого-либо действия или за бездействие, которое в момент его совершения являлось уголовным преступлением в соответствии с общими принципами права, признанными цивилизованными странами.

Статья 8
Право на уважение частной и семейной жизни

1. Каждый человек имеет право на уважение его личной и семейной жизни, неприкосновенности его жилища и тайны корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны государственных органов в осуществление этого права, за исключением вмешательства, предусмотренного законом и необходимого в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 9
Свобода мысли, совести и религии

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу, исповедовать свою религию или придерживаться убеждений как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным образом, в богослужении, учении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов.

2. Свобода исповедовать религию или придерживаться убеждений подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым в демократическом обществе в интересах общественного спокойствия, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10
Свобода выражения мнения

1. Каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11
Свобода собраний и ассоциаций

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения

беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Статья 12

Право на вступление в брак

Мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права.

Статья 13

Право на эффективные средства правовой защиты

Каждый человек, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективные средства правовой защиты перед государственным органом даже в том случае, если такое нарушение совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Статья 14

Запрещение дискриминации

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой-либо дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любым иным обстоятельствам.

Статья 15

Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях

1. В период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Это положение не может служить основанием для отступления от положений статьи 2, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений статьи 3, пункта 1 статьи 4 и статьи 7.

3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, информирует исчерпывающим образом Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о прекращении действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Статья 16

Ограничение на политическую деятельность иностранцев

Ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев.

Статья 17

Запрещение злоупотреблений правами

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей степени, нежели это предусматривается в Конвенции.

Статья 18

Пределы использования ограничений в отношении прав

Ограничения, допускаемые по настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, кроме тех, для которых они были предусмотрены.

РАЗДЕЛ II

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Статья 19

Учреждение Суда

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, образуется Европейский Суд по правам человека, далее именуемый "Суд". Он работает на постоянной основе.

Статья 20

Количество судей

Число судей, входящих в состав Суда, равно числу Высоких Договаривающихся Сторон.

Статья 21

Предъявляемые к судьям требования

1. Судьи должны обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом.

2. Судьи участвуют в работе Суда в личном качестве.

3. На протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из постоянного характера их полномочий; все вопросы, возникающие в связи с применением положений настоящего пункта, решаются Судом.

Статья 22

Выборы судей

1. Судья от каждой из Высоких Договаривающихся Сторон избирается Парламентской Ассамблеей большинством поданных за него голосов из списка, включающего трех кандидатов, представляемых этой Высокой Договаривающейся Стороной.

2. Аналогичная процедура действует при доукомплектовании состава Суда в случае присоединения новых Высоких Договаривающихся Сторон, а также при заполнении открывающихся вакансий.

Статья 23

Срок полномочий

1. Судьи избираются сроком на шесть лет. Они могут быть переизбраны. Однако срок полномочий половины судей первого состава истекает через три года с момента избрания.

2. Судьи, чей срок полномочий истекает через первые три года, определяются Генеральным секретарем Совета Европы путем жребия сразу после их избрания.

3. В целях обеспечения, насколько это возможно, обновляемости состава Суда наполовину, каждые три года Парламентская Ассамблея может до проведения любых последующих выборов принять решение о том, что срок или сроки полномочий одного или нескольких избираемых судей будут иными, нежели шесть лет, но в любом случае не более девяти и не менее трех лет.

4. В случаях, когда речь идет о более чем одном сроке полномочий, и Парламентская Ассамблея применяет положения предыдущего пункта, определение сроков полномочий производится Генеральным секретарем Совета Европы путем жребия сразу после выборов.

5. Судья, избранный для замещения другого судьи, срок полномочий которого еще не истек, занимает этот пост на срок, оставшийся от срока полномочий его предшественника.

6. Срок полномочий судей истекает по достижении ими 70 лет.

7. Судьи занимают свои посты вплоть до замены. Вместе с тем после замены они продолжают рассматривать уже поступившие к ним дела.

Статья 24

Отстранение от должности

Судья может быть отстранен от должности только в случае, если прочие судьи большинством в две трети голосов принимают решение о том, что он перестает соответствовать предъявляемым требованиям.

Статья 25

Секретариат и референты

У Суда имеется Секретариат, функции и организация которого определяются Правилами процедуры Суда. Суд пользуется услугами референтов.

Статья 26

Пленарные заседания Суда

На пленарных заседаниях Суд:

а) избирает своего Председателя и одного или двух заместителей Председателя сроком на три года; они могут быть переизбраны;

b) образует Палаты, создаваемые на определенный срок;

c) избирает Председателей Палат Суда; они могут быть переизбраны;

d) принимает Правила процедуры Суда;

e) избирает руководителя Секретариата и одного или нескольких его заместителей.

Статья 27

Комитеты, Палаты и Большая палата

1. Для рассмотрения переданных ему дел Суд образует комитеты в составе трех судей, Палаты в составе семи судей и Большую палату в составе семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты.

2. Судья, избранный от государства, являющегося стороной в деле, является *ex-officio* членом Палаты и Большой палаты; в случае отсутствия такого судьи или если он не может участвовать в заседании, данное государство назначает лицо, которое выступает в качестве судьи.

3. В состав Большой палаты входят также Председатель Суда, заместители Председателя Суда, Председатели Палат и другие члены Суда, назначенные в соответствии с Правилами процедуры Суда. В тех случаях, когда дело передается в Большую палату в соответствии с положениями статьи 43, в ее заседаниях не должен участвовать ни один из судей Палаты, вынесшей постановление, за исключением Председателя этой Палаты и судьи от соответствующего государства, являющегося стороной в деле.

Статья 28

Заявления комитетов о неприемлемости жалобы

Комитет единогласным решением может объявить неприемлемой индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Это решение является окончательным.

Статья 29

Решения Палат о приемлемости жалобы и по существу дела

1. Если не было принято никакого решения, предусмотренного статьей 28, Палата выносит решение о приемлемости индивидуальной жалобы, поданной в соответствии со статьей 34, и по существу дела.

2. Палата выносит решение о приемлемости жалобы государства, поданной в соответствии со статьей 33, и по существу дела.

3. Решение о приемлемости жалобы выносится отдельно, если Суд, в порядке исключения, не примет решение об обратном.

Статья 30

Уступка юрисдикции в пользу Большой палаты

Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение

вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого.

Статья 31

Полномочия Большой палаты

Большая палата:

a) выносит решения по жалобам, поданным в соответствии со статьей 33 или статьей 34, когда какая-либо из Палат уступила юрисдикцию на основании положений статьи 30 или когда дело направлено ей в соответствии с положениями статьи 43;

b) рассматривает просьбы о вынесении консультативных заключений, представленные в соответствии с положениями статьи 47.

Статья 32

Компетенция Суда

1. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, которые могут быть ему переданы в случаях, предусмотренных положениями статей 33, 34 и 47.

2. В случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решается Судом.

Статья 33

Межгосударственные дела

Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной.

Статья 34

Индивидуальные жалобы

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Статья 35

Условия приемлемости

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, в соответствии с общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев, считая с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.

2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она:

a) является анонимной; или

b) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или

c) уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.

3. Объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если сочтет ее несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи жалобы.

4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства.

Статья 36

Участие третьей стороны

1. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой палаты, каждая Высокая Договаривающаяся Сторона, гражданин которой является заявителем, вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.

2. В интересах надлежащего отправления правосудия Председатель Суда может пригласить любую Высокую Договаривающуюся Сторону, не являющуюся стороной в деле, или любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем, представить письменные замечания или принять участие в слушаниях.

Статья 37

Исключение жалобы из списка

1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение об исключении жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:

a) заявитель не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы; или

b) спор был урегулирован; или

c) по любой другой причине, установленной Судом, дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

Тем не менее, Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных в настоящей Конвенции и Протоколах к ней.

2. Суд может принять решение восстановить жалобу в списке подлежащих рассмотрению дел, если сочтет, что это оправдано обстоятельствами.

Статья 38

Рассмотрение дела с участием заинтересованных сторон и процедура дружественного урегулирования

1. Если Суд объявляет жалобу приемлемой, он:

a) продолжает рассмотрение дела с участием представителей заинтересованных сторон и, если это необходимо, осуществляет расследование, для эффективного проведения которого заинтересованные государства создают все необходимые условия;

b) предоставляет себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью обеспечения дружественного урегулирования дела на основе соблюдения прав человека, признанных в настоящей Конвенции и Протоколах к ней.

2. Разбирательство в порядке, предусмотренном положениями подпункта **b)** пункта 1, носит конфиденциальный характер.

Статья 39

Достижение дружественного урегулирования

В случае достижения дружественного урегулирования Суд исключает дело из своего списка посредством вынесения решения, в котором дается лишь краткое изложение фактов и достигнутого решения.

Статья 40

Открытые судебные заседания и доступ к документам

1. Если в силу исключительных обстоятельств Суд не примет иного решения, его заседания являются открытыми.

2. Доступ к документам, переданным на хранение в Секретариат, является открытым, если Председатель Суда не примет иного решения.

Статья 41

Справедливая компенсация

Если Суд объявляет, что имело место нарушение положений Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного возмещения, Суд, в случае необходимости, присуждает выплату справедливой компенсации потерпевшей стороне.

Статья 42

Постановления Палат

Постановления Палат становятся окончательными в соответствии с положениями пункта 2 статьи 44.

Статья 43

Направление дела в Большую палату

1. В течение трех месяцев, считая с даты вынесения Палатой постановления, любая из сторон в деле в исключительных случаях может подать прошение о его направлении на рассмотрение Большой палаты.

2. Комитет в составе пяти членов Большой палаты принимает прошение, если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции или Протоколов к ней, или другой серьезный вопрос общего характера.

3. Если комитет принимает прошение, то Большая палата выносит по делу свое постановление.

Статья 44

Окончательные постановления

1. Постановление Большой палаты является окончательным.

2. Постановление любой из Палат становится окончательным:

a) если стороны заявляют, что не будут обращаться с прошением о направлении дела в Большую палату; или

b) спустя три месяца после вынесения постановления отсутствует прошение о направлении дела в Большую палату; или

c) если комитет Большой палаты отклоняет прошение о направлении дела согласно положениям статьи 43.

3. Окончательное постановление подлежит публикации.

Статья 45

Мотивирование постановлений и решений

1. Постановления, а также решения о приемлемости или неприемлемости жалоб должны быть мотивированными.

2. Если постановление в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

Статья 46

Обязательная сила и исполнение постановлений

1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами.

2. Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

Статья 47

Консультативные заключения

1. Суд может по просьбе Комитета министров выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

2. Такие заключения не должны затрагивать ни вопросы, относящиеся к содержанию или объему прав или свобод, сформулированных в Разделе I Конвенции, Протоколах к ней, ни другие вопросы, которые Суду или Комитету министров, возможно, потребовалось бы рассмотреть после обращения, предусмотренного Конвенцией.

3. Решение Комитета министров запросить консультативное заключение Суда принимается большинством голосов представителей, имеющих право заседать в Комитете.

Статья 48

Компетенция Суда в отношении консультативных заключений

Вопрос о том, относится ли поданная Комитетом министров просьба о вынесении консультативного заключения к компетенции Суда, как она определена в статье 47, решает Суд.

Статья 49

Мотивирование консультативных заключений

1. Консультативные заключения Суда должны быть мотивированными.

2. Если консультативное заключение в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

3. Консультативное заключение Суда направляется Комитету министров.

Статья 50

Расходы на содержание Суда

Расходы, связанные с деятельностью Суда, несет Совет Европы.

Статья 51

Привилегии и иммунитеты судей

Судьи при исполнении своих функций пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными в статье 40 Устава Совета Европы и в соглашениях, заключенных на ее основе.

РАЗДЕЛ III
ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 52

Запросы Генерального секретаря

По получении запроса от Генерального секретаря Совета Европы любая Высокая Договаривающаяся Сторона представляет разъяснения относительно того, каким образом ее внутреннее право обеспечивает эффективное выполнение любого из положений настоящей Конвенции.

Статья 53

Гарантии в отношении признанных прав человека

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует.

Статья 54

Полномочия Комитета министров

Ничто в настоящей Конвенции не наносит ущерба полномочиям Комитета министров, возложенным на него Уставом Совета Европы.

Статья 55

Отказ от иных средств урегулирования споров

Высокие Договаривающиеся Стороны согласны с тем, что, кроме случаев заключения особого соглашения об этом, они не воспользуются действующими между ними договорами, конвенциями или декларациями с целью передачи на рассмотрение, путем направления жалобы, спора, возникшего в связи с толкованием или применением положений настоящей Конвенции, иными средствами урегулирования, нежели те, которые предусмотрены настоящей Конвенцией.

Статья 56

Применение к территориям

1. Любое государство при ратификации или в любое время впоследствии может заявить путем уведомления Генерального секретаря Совета Европы о том, что настоящая Конвенция, согласно пункту 4 настоящей статьи, распространяется на все территории или на любую из них, за международные отношения которых оно несет ответственность.

2. Действие Конвенции распространяется на территории, указанные в уведомлении, начиная с тридцатого дня после получения этого уведомления Генеральным секретарем Совета Европы.

3. Положения настоящей Конвенции применяются на упомянутых территориях с надлежащим учетом местных требований.

4. Любое государство, которое сделало заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, впоследствии может в любое время заявить от имени одной или нескольких территорий, к которым это заявление относится, что оно признает компетенцию Суда принимать жалобы от физических лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, как это предусмотрено статьей 34 Конвенции.

Статья 57

Оговорки

1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче на хранение ратификационной грамоты может сделать оговорку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. Настоящая статья не предусматривает оговорок общего характера.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с положениями настоящей статьи, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

Статья 58

Денонсация

1. Высокая Договаривающаяся Сторона может денонсировать настоящую Конвенцию только по истечении пяти лет, считая с даты, когда она стала участником Конвенции, и по истечении шести месяцев после направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы, который информирует об этом другие Высокие Договаривающиеся Стороны.

2. Денонсация не освобождает соответствующую Высокую Договаривающуюся Сторону от ее обязательств по настоящей Конвенции в отношении любого действия, которое могло явиться нарушением таких обязательств и могло быть совершено ею до даты вступления денонсации в силу.

3. Любая Высокая Договаривающаяся Сторона, которая перестает быть членом Совета Европы, на тех же условиях перестает быть и Стороной настоящей Конвенции.

4. Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями предыдущих пунктов в отношении любой территории, на которую распространено ее действие согласно положениям статьи 56.

Статья 59
Подписание и ратификация

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. Она подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение десяти ратификационных грамот.

3. Для тех государств, которые впоследствии ратифицируют Конвенцию, она вступает в силу с даты сдачи на хранение их ратификационных грамот.

4. Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет все государства-члены Совета Европы о вступлении Конвенции в силу, о Высоких Договаривающихся Сторонах, ратифицировавших ее, и о сдаче ратификационных грамот, которые могут быть получены впоследствии.

Совершено в Риме 4 ноября 1950 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь направляет заверенные копии всем подписавшим Конвенцию государствам.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы[1]

Генеральная Ассамблея,

подтверждая важное значение соблюдения целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций для поощрения и защиты всех прав человека и основных свобод всех лиц во всех странах мира,

ссылаясь на резолюцию 1998/7 Комиссии по правам человека от 3 апреля 1998 г.[2], в которой Комиссия одобрила текст проекта декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы,

ссылаясь также на резолюцию 1998/33 Экономического и Социального Совета от 30 июля 1998 г., в которой Совет рекомендовал Генеральной Ассамблее для принятия проект декларации,

сознавая важность принятия проекта декларации в контексте пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека[3],

1) ***утверждает*** Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, прилагаемую к настоящей резолюции;

2) ***предлагает*** правительствам, учреждениям и организациям системы Организации Объединенных Наций и межправительственным и неправительственным организациям активизировать их усилия по распространению Декларации и содействию ее всеобщему уважению и пониманию и просит Генерального секретаря включить текст Декларации в следующее издание сборника «Права человека: сборник международных договоров».

85-е пленарное заседание, 9 декабря 1998 г.

1 Источник: текст доступен в сети Интернет на http://www.un.org/russian/documen/declarat/defender.htm

2 Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1998 год, Дополнение № 3 (E/1998/23), глава II, раздел A.

3 Резолюция 217 A (III).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы

Генеральная Ассамблея,

подтверждая важное значение соблюдения целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций для поощрения и защиты всех прав человека и основных свобод всех лиц во всех странах мира,

подтверждая также важное значение Всеобщей декларации прав человека и Международных пактов о правах человека как основных элементов международных усилий по содействию всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод и важное значение других договоров о правах человека, принятых в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также на региональном уровне,

подчеркивая, что все члены международного сообщества должны, совместно и по отдельности, выполнять свое торжественное обязательство по поощрению и содействию уважению прав человека и основных свобод для всех без какого бы то ни было различия, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, и подтверждая особое значение обеспечения международного сотрудничества для выполнения этого обязательства в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций,

признавая важную роль международного сотрудничества и ценную работу отдельных лиц, групп и ассоциаций по содействию эффективному устранению всех нарушений прав человека и основных свобод народов и отдельных лиц, в том числе массовых, грубых или систематических нарушений, таких, как нарушения, которые являются результатом апартеида, всех форм расовой дискриминации, колониализма, иностранного господства или оккупации, агрессии или угроз национальному суверенитету, национальному единству или территориальной целостности, а также результатом отказа признать право народов на самоопределение и право каждого народа на осуществление полного суверенитета над своими богатствами и природными ресурсами,

признавая взаимосвязь между международным миром и безопасностью и осуществлением прав человека и основных свобод и сознавая, что отсутствие международного мира и безопасности не является оправданием их несоблюдения,

вновь заявляя, что все права человека и основные свободы являются универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными и должны поощряться и осуществляться на справедливой и равноправной основе без ущерба для осуществления каждого из этих прав и свобод,

подчеркивая, что основная ответственность и обязанность поощрять и защищать права человека и основные свободы лежит на государстве,

признавая право и обязанность отдельных лиц, групп и ассоциаций поощрять уважение и содействовать более глубокому осмыслению прав человека и основных свобод на национальном и международном уровнях,

заявляет:

Статья 1

Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях.

Статья 2

1. Каждое государство несет основную ответственность и обязанность защищать, поощрять и осуществлять все права человека и основные свободы, в частности путем принятия таких мер, какие могут потребоваться для создания всех необходимых условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под его юрисдикцией, индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике.

2. Каждое государство принимает такие законодательные, административные и иные меры, какие могут оказаться необходимыми для обеспечения эффективных гарантий прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации.

Статья 3

Внутреннее законодательство, согласующееся с Уставом Организации Объединенных Наций и другими международными обязательствами государства в области прав человека и основных свобод, образует юридические рамки, в которых должны осуществляться и обеспечиваться права человека и основные свободы и в которых должна проводиться вся упомянутая в настоящей Декларации деятельность по поощрению, защите и эффективному осуществлению этих прав и свобод.

Статья 4

Ничто в настоящей Декларации не может толковаться как наносящее ущерб или противоречащее целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций либо как ограничивающее или умаляющее положения Всеобщей декларации прав человека[1], Международных пактов о правах человека[2] и других международных договоров и обязательств, применимых в этой области.

Статья 5

В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:

1 Резолюция 217 A (III).

2 См. резолюцию 2200 A (XXI), приложение.

a) проводить мирные встречи или собрания;

b) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности;

c) поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями.

Статья 6

Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:

a) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

b) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;

c) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства.

Статья 7

Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, развивать и обсуждать новые идеи и принципы, касающиеся прав человека, и добиваться их признания.

Статья 8

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел.

2. Это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод.

Статья 9

1. При осуществлении прав человека и основных свобод, включая поощрение и защиту прав человека, упомянутых в настоящей Декларации, каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на пользование эффективными средствами правовой защиты и на защиту в случае нарушения этих прав.

2. С этой целью каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее безотлагательное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа, в

соответствии с законом, решение, предусматривающее меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки.

3. С этой же целью каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет, в частности, право:

a) в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов подавать жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки;

b) присутствовать на открытых слушаниях, разбирательствах и судебных процессах с целью сформировать свое мнение об их соответствии национальному законодательству и применимым международным обязательствам и принципам;

c) предлагать и предоставлять профессиональную квалифицированную правовую помощь или иные соответствующие консультации и помощь в деле защиты прав человека и основных свобод.

4. С этой же целью и в соответствии с применимыми международными договорами и процедурами каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к международным органам, обладающим общей или специальной компетенцией получать и рассматривать сообщения по вопросам прав человека и основных свобод, а также поддерживать с ними связь.

5. Государство проводит незамедлительное и беспристрастное расследование или обеспечивает проведение расследования всякий раз, когда имеются разумные основания полагать, что на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, произошло нарушение прав человека и основных свобод.

Статья 10

Никто не должен участвовать, посредством действия или несовершения требуемого действия, в нарушении прав человека и основных свобод и никто не может подвергаться какому-либо наказанию или преследованию за отказ от участия в этом.

Статья 11

Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на законном основании заниматься своим родом деятельности или работать по профессии. Каждый, кто по роду своей профессии может влиять на человеческое достоинство, права человека и основные свободы других лиц, должен уважать эти права и свободы и соблюдать соответствующие национальные и международные стандарты поведения или этики, которые связаны с родом занятий или профессией.

Статья 12

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, участвовать в мирной деятельности, направленной против нарушений прав человека и основных свобод.

2. Государство принимает все необходимые меры в целях обеспечения защиты, с помощью компетентных органов, любого человека, выступающего индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации де-факто или де-юре, давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его или ее прав, упомянутых в настоящей Декларации.

3. В этой связи каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на эффективную защиту национального законодательства в случае принятия ответных мер или выступлений с использованием мирных средств против деятельности или действий, вменяемых государству, результатом которых являются нарушения прав человека и основных свобод, а также против актов насилия, совершаемых группами или отдельными лицами и затрагивающих осуществление прав человека и основных свобод.

Статья 13

Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации.

Статья 14

1. Государство несет ответственность за принятие законодательных, судебных, административных или иных надлежащих мер в целях содействия пониманию всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, своих гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.

2. Такие меры включают, в частности:

> *a)* публикацию и широкое распространение национальных законов и положений, а также основных применимых международных договоров о правах человека;
>
> *b)* полный и равный доступ к международным документам в области прав человека, включая периодические доклады государства органам, учрежденным на основании международных договоров о правах человека, участником которых оно является, а также краткие отчеты об обсуждениях и официальные доклады этих органов.

3. Государство обеспечивает и поддерживает, когда это необходимо, создание и развитие новых независимых национальных учреждений по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод на всей территории, находящейся под его юрисдикцией, таких, как омбудсмены, комиссии по правам человека или любые другие формы национальных учреждений.

Статья 15

Государство несет ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека.

Статья 16

Отдельные лица, неправительственные организации и соответствующие учреждения играют важную роль в содействии более глубокому пониманию общественностью вопросов, связанных со всеми правами человека и основными свободами, посредством такой деятельности, как образование, профессиональная подготовка и исследования в этих областях в целях обеспечения, в частности, более глубокого понимания и укрепления терпимости, мира и дружественных отношений между государствами и между всеми расовыми и религиозными группами, с учетом различных особенностей, характерных для обществ и коллективов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Статья 17

При осуществлении прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации, каждый человек, действующий индивидуально или совместно с другими, подвергается только таким ограничениям, которые согласуются с соответствующими международными обязательствами и которые установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Статья 18

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом и в обществе, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. Отдельным лицам, группам, учреждениям и неправительственным организациям надлежит играть важную роль и нести ответственность в деле обеспечения демократии, поощрения прав человека и основных свобод и содействия поощрению и развитию демократических обществ, институтов и процессов.

3. Аналогичным образом, им надлежит играть важную роль и нести ответственность в деле содействия, в соответствующих случаях, поощрению прав каждого человека на социальный и международный порядок, при котором могут быть полностью реализованы права и свободы, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и других договорах в области прав человека.

Статья 19

Ничто в настоящей Декларации не mozет толковаться как означающее, что какое-либо лицо, группа или орган общества или какое-либо государство имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на ликвидацию прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации.

Статья 20

Ничто в настоящей Декларации не может также толковаться как разрешающее государствам поддерживать и поощрять деятельность отдельных лиц, групп лиц, учреждений или неправительственных организаций, противоречащую положениям Устава Организации Объединенных Наций.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека[1]

Государства-участники Содружества Независимых Государств, ниже именуемые Договаривающимися Сторонами,

принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к этому последнему пакту, а также международные обязательства по правам человека, принятые в рамках ОБСЕ (ОБСЕ),

принимая во внимание, что упомянутые документы имеют целью обеспечение всеобщего и эффективного признания и соблюдения провозглашенных в них прав,

принимая во внимание Декларацию глав государств-участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод,

считая, что соблюдение международных стандартов в области прав человека всеми государствами-участниками Содружества Независимых Государств, развитие и поощрение уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка, политических убеждений, религии и социального происхождения содействуют углублению демократических преобразований, экономическому и социальному росту, укреплению законности и правопорядка,

стремясь к эффективному осуществлению обязательств по защите прав человека и основных свобод, в духе сосредоточения коллективных усилий Договаривающихся Сторон в деле утверждения идеалов свободы и верховенства закона, предотвращения нарушений прав человека и основных свобод, традиций терпимости и дружбы народов, укрепления гражданского мира и согласия,

полагая, что такие усилия будут способствовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с основополагающими международно-правовыми документами в области прав человека,

согласились о нижеследующем:

1 Источник: Официальный сайт Исполнительного Комитета Содружества Независимых Государств, http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=9866

Статья 1

Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, изложенные в настоящей Конвенции.

Статья 2

1. Право каждого человека на жизнь охраняется законом. Никто не может быть намеренно лишен жизни. Смертная казнь, пока она не отменена, может применяться только по приговору суда за особо тяжкие преступления.

2. Смертный приговор, как правило, не может быть вынесен женщинам. Смертный приговор не может быть вынесен женщинам, находящимся в момент вынесения приговора в состоянии беременности, и смертный приговор не может быть исполнен в отношении женщин, находящихся в состоянии беременности к моменту исполнения приговора.

3. Смертный приговор не может быть вынесен лицу за преступление, совершенное им до достижения 18-летнего возраста.

4. Лишение жизни не рассматривается как нарушение положений настоящей статьи, когда оно является результатом применения силы только в случаях крайней необходимости и необходимой обороны, предусмотренных национальным законодательством.

Статья 3

Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть подвергнут медицинским или научным опытам без своего свободного согласия.

Статья 4

1. Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии.

2. Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду.

3. Термином «принудительный или обязательный труд» в настоящей статье не охватываются:

а) какая бы то ни была работа, которая обычно должна выполняться во время заключения, произведенного в соответствии с положениями статьи 5 настоящей Конвенции, или в период условного освобождения от такого заключения;

б) какая бы то ни была служба военного характера, а применительно к Договаривающимся Сторонам, в которых признается отказ лиц от несения такой службы по политическим или религиозно-этическим мотивам, служба, выполнение которой требуется вместо обязательной военной службы;

в) какая бы то ни была служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;

г) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности;

д) выполнение обязанностей родителями по созданию необходимых условий для ребенка и совершеннолетними детьми по содержанию нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей.

Статья 5

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как в следующих случаях и в соответствии с процедурой, установленной национальным законодательством:

а) законное содержание лица под стражей после его осуждения компетентным судом;

б) законный арест или задержание лица;

в) законное задержание несовершеннолетнего с целью передачи дела на расследование, вынесения решения о наказании или в суд.

2. Каждому арестованному при аресте сообщаются на понятном ему языке причины его ареста.

3. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, в соответствии с национальным законодательством, принадлежит право на разбирательство судом его дела относительно законности его ареста или содержания под стражей.

4. Все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

Лица, подвергшиеся незаконному аресту или содержанию под стражей, имеют право на компенсацию причиненного ущерба в соответствии с национальным законодательством.

Статья 6

1. Все лица равны перед судом.

Каждый имеет право при рассмотрении любого дела на справедливое и публичное разбирательство в течение разумного срока независимым и беспристрастным судом. Решения суда или приговор выносятся публично, однако все судебное разбирательство или часть его может иметь закрытый характер по соображениям общественного порядка, сохранения государственной тайны, либо когда того требуют интересы подростков или защиты интимных сторон жизни участвующих в деле лиц.

2. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана согласно закону.

3. Каждый обвиняемый в совершении преступления имеет, как минимум, следующие права:

а) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему обвинения;

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

в) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, а также пользоваться в случаях, определенных национальным законодательством, бесплатной помощью адвоката;

г) обращаться к суду с ходатайством о допросе свидетелей, производстве осмотров, истребовании документов, назначении экспертиз и других следственных действий;

д) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

е) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

Статья 7

1. Никто не может нести ответственность за деяние, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному законодательству или международному праву не признавалось преступлением. Равным образом не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание или ответственность за него устранена, применяется новый закон.

2. Никто не должен быть осужден или наказан вторично за преступление, за которое он уже был осужден или понес наказание на основе национального законодательства. Каждый осужденный имеет право в соответствии с законом на пересмотр приговора суда вышестоящей судебной инстанцией, а также просить о помиловании или смягчении наказания.

Статья 8

Никто не может быть лишен свободы только на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.

Статья 9

1. Каждый человек имеет право на уважение его личной и семейной жизни, на неприкосновенность жилища и тайну переписки.

2. Не должно быть никакого вмешательства со стороны государственных органов в пользовании этим правом, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и которое необходимо в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и вероисповедания. Это право включает свободу выбирать свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию и убеждения как индивидуально, так и совместно с другими, отправлять религиозный культ, следовать и выполнять религиозные и ритуальные обряды и действовать в соответствии с ними.

2. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, предусмотренным законом и необходимым в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц.

Статья 11

1. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своих мнений, получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ.

2. Поскольку пользование этими свободами налагает обязанности и ответственность, оно может быть сопряжено с формальностями, условиями и ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 12

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует установлению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, правоохранительных или административных органов государства.

Статья 13

1. Мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и основывать семью согласно национальному законодательству, регулирующему осуществление этого права.

2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии вступающих в брак.

3. В целях обеспечения необходимых условий для полного развития семьи, которая является основной ячейкой общества, Договаривающиеся Стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни такими средствами, как социальные и семейные пособия, налоговые льготы, обеспечение семьи жильем, пособия для молодоженов и другими надлежащими средствами.

Статья 14

1. Каждый человек имеет право на труд и на защиту от безработицы, а также на равное вознаграждение за равнозначную работу, включая получение льгот, на одинаковые условия в отношении труда равной ценности и на равный подход к оценке качества работы.

2. В целях обеспечения эффективного осуществления прав работающих женщин Договаривающиеся Стороны обязуются:

а) предоставлять оплачиваемый отпуск, достаточное пособие по социальному обеспечению или пособия из общественных фондов для женщин, которые берут отпуск до и после родов сроком, предусмотренным национальным законодательством;

б) считать незаконным, если предприниматель уведомляет какую-либо женщину об увольнении во время ее отсутствия в связи с отпуском по беременности или уведомляет ее об увольнении с работы в такое время, когда срок уведомления истекает во время ее отсутствия;

в) обеспечить, чтобы матери, кормящие своих грудных детей, имели достаточное свободное время для этой цели;

г) регулировать прием на работу женщин для работы в ночную смену в промышленности;

д) регулировать прием на работу женщин на подземных горнорудных работах и соответственно на других видах работы, которые не подходят для них по причине опасности, вредности для здоровья или тяжести.

Статья 15

В целях обеспечения эффективного осуществления права на охрану здоровья Договаривающиеся Стороны обязуются, непосредственно или в сотрудничестве с государственными или частными организациями, предпринимать соответствующие меры, направленные, в частности на:

а) устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья;

б) обеспечения консультативных услуг и учебной базы для укрепления здоровья и поощрения личной ответственности в вопросах здоровья;

в) обеспечение санитарно-гигиенических условий, предотвращающих в максимально возможной степени возникновение эпидемических, эндемических и других заболеваний.

Статья 16

1. Каждый человек имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей и в других случаях, установленных национальным законодательством.

2. В целях обеспечения эффективного осуществления права на социальную и медицинскую помощь Договаривающиеся Стороны обязуются обеспечить, чтобы любое лицо, которое не имеет достаточных средств и которое не может добыть такие средства своими усилиями или из других источников, в частности за счет льгот в рамках системы социального обеспечения, получало необходимую помощь, а в случае болезни — уход, необходимый в его состоянии.

3. В целях обеспечения эффективного осуществления права матерей и детей на социальную и экономическую защиту Договаривающиеся Стороны примут все надлежащие и необходимые меры в этом направлении, включая создание и содержание соответствующих институтов или служб.

Статья 17

Каждый несовершеннолетний имеет право на особые меры защиты, требуемые его положением со стороны семьи, общества и государства.

Статья 18

В целях обеспечения эффективного осуществления права физически и умственно нетрудоспособных лиц на восстановление трудоспособности, профессиональную подготовку и возвращение к общественной жизни Договаривающиеся Стороны обязуются:

а) принимать надлежащие меры по организации учебных заведений, в том числе, в случае необходимости, государственных или частных специализированных учреждений;

б) принимать надлежащие меры по трудоустройству нетрудоспособных лиц, в том числе по созданию специализированных служб по трудоустройству, учреждений со специальными условиями труда и меры по поощрению работодателей принимать инвалидов на работу.

Статья 19

Каждый человек, права и свободы которого нарушены, имеет право на эффективное восстановление в правах и свободах в соответствии с национальным законодательством.

Статья 20

1. Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона.

2. Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, гарантируется без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного и должностного положения, места рождения или иного обстоятельства.

Статья 21

Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, не может быть отказано в праве индивидуально, совместно и беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность.

Статья 22

1. Каждому, кто законно находится на территории какой-либо Договаривающейся Стороны, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Права, изложенные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, для охраны здоровья и нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц.

4. Права, изложенные в пункте 1 настоящей статьи, могут в конкретных районах также явиться объектом ограничений, установленных в соответствии с законом и обоснованных общественными интересами.

Статья 23

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 24

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Статья 25

1. Никто не может быть выслан в индивидуальном порядке или в результате коллективного мероприятия с территории государства, гражданином которого он является.

2. Никто не может быть лишен права на въезд на территорию государства, гражданином которого он является.

3. Иностранец, законно находящийся на территории любой Договаривающейся Стороны, может быть выслан только во исполнение законно принятого решения и должен иметь возможность представить доводы против высылки.

4. Коллективная высылка иностранцев запрещается.

Статья 26

1. Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на собственность. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в общественных интересах, в судебном порядке и при соблюдении условий, предусмотренных национальным законодательством и общепризнанными принципами международного права.

2. Вышеизложенные положения, однако, никоим образом не затрагивают права Договаривающейся Стороны принимать такие законы, которые она считает необходимыми для контроля над использованием предметов, изъятых из общего оборота в государственных и общественных интересах.

Статья 27

1. Никому не может быть отказано в праве на образование. При осуществлении любых функций, которые Договаривающаяся Сторона приняла на себя в отношении образования и обучения, она должна уважать право родителей обеспечивать своим детям такое образование и обучение, которое соответствует их собственным убеждениям и национальным традициям.

2. Начальное, основное общее образование является обязательным и бесплатным.

3. Каждая Договаривающаяся Сторона устанавливает возрастной минимум, до которого среднее образование является обязательным и который не может быть ниже установ-

ленного законом в соответствии с международно-признанными стандартами минимального возраста приема на работу.

Статья 28

В целях обеспечения эффективного осуществления права на профессиональное обучение Договаривающиеся Стороны обязуются:

1. Обеспечивать или поощрять, по мере необходимости, техническое или профессиональное обучение всех лиц, включая инвалидов, по согласованию с профсоюзными объединениями и предоставлять возможность для получения высшего образования исходя исключительно из индивидуальных способностей.

2. Обеспечивать или содействовать созданию, по мере необходимости:

а) надлежащей и широко доступной учебной базы для рабочих;

б) специальных центров для переподготовки рабочих, вызванной техническим прогрессом или новыми тенденциями в области занятости.

3. Содействовать полному использованию льгот, предоставляемых в связи с соответствующими мерами, в том числе для:

а) сокращения или упразднения всяких сборов и начислений;

б) предоставления в соответствующих случаях материальной помощи;

в) включения по просьбе работодателя в нормальный рабочий день времени, затраченного на дополнительную подготовку рабочего во время его работы;

г) обеспечения, при соответствующем контроле, по согласованию с профсоюзными объединениями, эффективности подготовки учеников и других учебных мероприятий для молодых рабочих, а также соответствующей защиты интересов молодых рабочих в целом.

Статья 29

Каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является:

а) принимать участие в управлении и ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Статья 30

Ничто в статьях 11, 12 и 20 не рассматривается как препятствующее Договаривающимся Сторонам вводить ограничения на политическую деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья 31

Ничто в настоящей Конвенции не может истолковываться как предоставляющее какой-либо Договаривающейся Стороне, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные на уничтожение прав и свобод, изложенных в настоящей Конвенции.

Статья 32

Ограничения, допускаемые по настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, кроме тех, для которых они предусмотрены.

Статья 33

Ничто в настоящей Конвенции не может истолковываться как ограничение или ущемление любых из прав человека и основных свобод, которые признаются и гарантируются согласно законодательству соответствующей Договаривающейся Стороны, а также основополагающим международным документам в области прав человека, участником которых она является.

Статья 34

Наблюдение за выполнением настоящей Конвенции осуществляется Комиссией по правам человека Содружества Независимых Государств (КПЧ СНГ), Положение о которой является неотъемлемой частью настоящей Конвенции.

Статья 35

1. В период войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего высшим интересам каждой из Договаривающихся Сторон, каждая из них может принять меры в отступление от своих обязательств, принятых по настоящей Конвенции, только в той степени, в какой это требуется серьезностью положения, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву и не влекут за собой дискриминации по признакам, перечисленным в статье 20 настоящей Конвенции.

2. Никакое отступление на основании пункта 1 настоящей статьи от статьи 2 настоящей Конвенции, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от статьи 3, пункта 1 статьи 4 и статьи 7 настоящей Конвенции не допускается.

3. Любая Договаривающаяся Сторона, воспользовавшаяся правом отступления от обязательств, ставит в известность депозитария о принятых мерах и причинах их принятия. Она также ставит его в известность, когда такие меры прекратили свое действие и положения Конвенции вновь выполняются в полном объеме.

Статья 36

1. Каждая Договаривающаяся Сторона при подписании настоящей Конвенции или при сдаче на хранение своей ратификационной грамоты может сделать оговорку в отношении любого конкретного положения Конвенции о том, что какой-либо закон, действующий в этот период на ее территории, не соответствует этому положению. Оговорки общего характера по настоящей статье не допускаются.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с настоящей статьей, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

Статья 37

1. Любая Договаривающаяся Сторона может денонсировать настоящую Конвенцию по истечении шести месяцев после извещения, содержащегося в уведомлении, направленном депозитарию, который информирует другие Договаривающиеся Стороны.

2. Такая денонсация не освобождает Договаривающуюся Сторону, заявившую о денонсации настоящей Конвенции, от взятых по ней обязательств в отношении любого действия, которое могло явиться нарушением таких обязательств и могло быть совершено ею до вступления денонсации в силу.

Статья 38

1. Настоящая Конвенция, включая Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств, вступает в силу со дня сдачи депозитарию третьего уведомления, подтверждающего выполнение Договаривающимися Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу.

2. Для других Договаривающихся Сторон настоящая Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием уведомления о выполнении ими внутригосударственных процедур, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

Статья 39

К настоящей Конвенции после ее вступления в силу могут присоединиться другие государства, разделяющие ее цели и принципы, путем сдачи депозитарию уведомления, подтверждающего выполнение ими внутригосударственных процедур, указанных в пункте 1 статьи 38 настоящей Конвенции. Дата получения депозитарием указанного уведомления является датой вступления в силу настоящей Конвенции для такого государства.

Совершено в городе Минске 26 мая 1995 г. в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном Секретариате Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящую Конвенцию, ее заверенную копию.

Конвенция МОТ 87
о свободе объединений
и защите права объединяться в профсоюзы [1]

Генеральная Конференция Международной Организации Труда (МОТ), созванная в Сан-Франциско Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 17 июня 1948 г. на свою тридцать первую сессию, решив принять в форме конвенции ряд предложений о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы, что является седьмым пунктом повестки дня Сессии, принимая во внимание, что преамбула Устава Международной Организации Труда провозглашает в числе средств, способных улучшить условия труда и обеспечить мир, признание принципа свободы объединений, принимая во внимание, что Филадельфийская Декларация снова провозгласила, что свобода слова и свобода объединений являются необходимыми условиями постоянного прогресса, принимая во внимание, что Международная Конференция Труда на своей тридцатой сессии единогласно приняла принципы, которые должны быть положены в основу международной регламентации, принимая во внимание, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на своей второй сессии присоединилась к этим принципам и просила Международную Организацию Труда продолжать прилагать все усилия в целях принятия одной или нескольких международных конвенций, принимает сего девятого дня июля месяца тысяча девятьсот сорок восьмого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1948 года о свободе объединений и защите права на объединение в профсоюзы.

Раздел I. Свобода объединений

Статья 1

Каждый Член Международной Организации Труда, в отношении которого настоящая Конвенция вступила в силу, обязуется проводить в жизнь следующие положения.

Статья 2

Работники и работодатели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних.

1 Дата вступления в силу: 4 июля 1950 г. В ранних переводах эта конвенция называлась «Конвенция о свободе ассоциаций и защите права на организацию». Источник: текст доступен в сети Интернет на http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv087.htm

Статья 3

1. Организации работников и работодателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий.

2. Государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению.

Статья 4

Организации работников и работодателей не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке.

Статья 5

Организации работников и работодателей имеют право создавать федерации и конфедерации, а также право присоединяться к ним, и каждая такая организация, федерация или конфедерация имеет право вступать в международные организации работников и работодателей.

Статья 6

Положения статей 2, 3 и 4 применяются также к федерациям и конфедерациям организаций работников и работодателей.

Статья 7

Приобретение прав юридического лица организациями работников и работодателей, их федерациями и конфедерациями не может быть подчинено условиям, способным воспрепятствовать применению положений статей 2, 3 и 4.

Статья 8

1. При осуществлении прав, признанных за ними настоящей Конвенцией, работники, работодатели и их соответственные организации, так же как и другие лица или организованные коллективы, соблюдают законность.

2. Национальное законодательство не затрагивает гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, и применяется таким образом, чтобы не нарушать их.

Статья 9

1. Национальное законодательство определяет, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции.

2. В соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 статьи 19 Устава Международной Организации Труда, ратификация настоящей Конвенции каким-либо Членом Организации не может рассматриваться как затрагивающая существующие законы, решения судебных органов, обычаи или соглашения, которые предоставляют членам вооруженных сил и полиции гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 10

В настоящей Конвенции термин «организация» означает всякую организацию работников или работодателей, имеющую целью обеспечение и защиту интересов работников или работодателей.

Раздел II. Защита права объединяться в профсоюзы

Статья 11

Каждый Член Международной Организации Труда, в отношении которого настоящая Конвенция вступила в силу, обязуется принять все необходимые и соответствующие меры с целью гарантировать работникам и работодателям свободное осуществление права на объединение в профсоюзы.

Раздел III. Различные положения

Статья 12

1. В отношении территорий, упомянутых в статье 35 Устава Международной Организации Труда, измененного в соответствии с Актом о поправке 1946 г. к Уставу Международной Организации Труда, за исключением территорий, упомянутых в пунктах 4 и 5 этой статьи, каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, направляет Генеральному Директору Международного Бюро Труда одновременно с документом о ратификации или в возможно короткий срок после ратификации заявление с указанием:

a) территорий, в отношении которых он обязуется применять положения Конвенции без изменений;

b) территорий, в отношении которых он обязуется применять положения Конвенции с изменениями, и деталей этих изменений;

c) территорий, на которых Конвенция не будет применяться, и в этом случае причин, по которым она не будет применяться:

d) территорий, в отношении которых он резервирует свое решение.

2. Обязательства, упомянутые в подпунктах *a* и *b* пункта 1 настоящей статьи, считаются неотъемлемой частью документа о ратификации и влекут за собой одинаковые с ней последствия.

3. Любой Член Организации может посредством нового заявления отказаться от всех или от части оговорок, сделанных в его предыдущем заявлении в соответствии с подпунктами *b*, *c* и *d* пункта 1 настоящей статьи.

4. Любой Член Организации может в периоды, в течение которых настоящая Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями статьи 16, направить Генеральному Директору новое заявление, изменяющее в любом другом отношении условия любого предыдущего заявления и сообщающее о существующем положении на определенных территориях.

Статья 13

1. Когда вопросы, затрагиваемые в настоящей Конвенции, входят в компетенцию самих властей территории вне метрополии, Член Организации, ответственный за международные отношения этой территории, может по соглашению с правительством этой территории направить Генеральному Директору Международного Бюро Труда заявление о принятии обязательств по настоящей Конвенции от имени такой территории.

2. Заявление о принятии обязательств по настоящей Конвенции может быть направлено Генеральному Директору Международного Бюро Труда:

> *a)* двумя или более Членами Организации в отношении территории, которая находится под их совместным управлением;
>
> *b)* любой международной властью, ответственной за управление какой-либо территорией на основе положений Устава Организации Объединенных Наций или какого-либо другого действующего в отношении этой территории постановления.

3. В заявлениях, направляемых Генеральному Директору Международного Бюро Труда в соответствии с положениями предыдущих пунктов Настоящей статьи, указывается, будут ли положения Конвенции применяться на данной территории без изменений или с изменениями; в случае, если в заявлении указывается, что положения Конвенции будут применяться при условии их изменения, в нем уточняется, в чем именно состоят эти изменения.

4. Заинтересованный Член или Члены Организации или международная власть могут посредством нового заявления отказаться полностью или частично от права воспользоваться изменениями, оговоренными в каком-либо предыдущем заявлении.

5. Заинтересованный Член или Члены Организации или международная власть в периоды, когда Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями статьи 16, могут направить Генеральному Директору новое заявление, изменяющее в любом другом отношении условия любого предыдущего заявления и сообщающее о существующем положении в отношении применения настоящей Конвенции.

Раздел IV. Заключительные положения

Статья 14

Официальные документы о ратификации настоящей Конвенции направляются Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации.

Статья 15

1. Настоящая Конвенция связывает только тех Членов Международной Организации Труда, чьи документы о ратификации зарегистрированы Генеральным Директором.

2. Она вступает в силу через двенадцать месяцев после того, как Генеральный Директор зарегистрирует документы о ратификации двух Членов Организации.

3. Впоследствии настоящая Конвенция вступает в силу в отношении каждого Члена Организации через двенадцать месяцев после даты регистрации его документа о ратификации.

Статья 16

1. Любой Член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, может по истечении десятилетнего периода с момента ее первоначального вступления в силу денонсировать ее посредством акта о денонсации, направленного Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации. Денонсация вступает в силу через год после регистрации акта о денонсации.

2. Каждый Член Организации ратифицировавший настоящую Конвенцию, который в годичный срок по истечении упомянутого в предыдущем пункте десятилетнего периода не воспользуется своим правом на денонсацию, предусмотренным в настоящей статье, будет связан на следующий период в десять лет и впоследствии сможет денонсировать настоящую Конвенцию по истечении каждого десятилетнего периода в порядке, установленном в настоящей статье.

Статья 17

1. Генеральный Директор Международного Бюро Труда извещает всех Членов Международной Организации Труда о регистрации всех документов о ратификации и актов о денонсации, полученных им от Членов Организации.

2. Извещая Членов Организации о регистрации полученного им второго документа о ратификации, Генеральный Директор обращает их внимание на дату вступления настоящей Конвенции в силу.

Статья 18

Генеральный Директор Международного Бюро Труда направляет Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций для регистрации в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций полные сведения относительно всех документов о ратификации и актов о денонсации, зарегистрированных им в соответствии с положениями предыдущих статей.

Статья 19

Каждый раз, когда Административный Совет Международного Бюро Труда считает это необходимым, он представляет Генеральной Конференции доклад о применении настоящей Конвенции и решает, следует ли включать в повестку дня Конференции вопрос о ее полном или частичном пересмотре.

Статья 20

1. В случае если Конференция примет новую конвенцию, полностью или частично пересматривающую настоящую Конвенцию, и если в новой конвенции не предусмотрено обратное, то:

a) ратификация каким-либо Членом Организации новой, пересматривающей конвенции влечет за собой автоматически, независимо от положений статьи 16, немедленную денонсацию настоящей Конвенции при условии, что новая, пересматривающая конвенция вступила в силу;

b) начиная с даты вступления в силу новой, пересматривающей конвенции настоящая Конвенция закрыта для ратификации ее Членами Организации.

2. Настоящая Конвенция остается во всяком случае в силе по форме и содержанию в отношении тех Членов Организации, которые ее ратифицировали, но не ратифицировали новую, пересматривающую конвенцию.

Статья 21

Английский и французский тексты настоящей Конвенции имеют одинаковую силу.

Конвенция МОТ 98
о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров[1]

Принята 1 июля 1949 г. на тридцать второй сессии Генеральной Конференции Международной Организации Труда Вступила в силу 18 июля 1951 г.

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 8 июня 1949 г. на свою тридцать вторую сессию,

постановив принять ряд предложений о применении принципов права на объединение в профсоюзы и ведение коллективных переговоров, что является четвертым пунктом повестки дня сессии,

решив придать этим предложениям форму международной конвенции,

принимает сего первого дня июля месяца тысяча девятьсот сорок девятого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1949 года о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров:

Статья 1

1. Работники пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы профсоюзного объединения при приеме на работу.

2. Такая защита применяется в особенности в отношении действий, целью которых является:

> ***a)*** подчинить прием работника на работу или сохранение им работы условию, чтобы он не вступал в профсоюз или вышел из профсоюза;
>
> ***b)*** увольнять или любым другим способом наносить ущерб работнику на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности в нерабочее время или, с согласия работодателя, в рабочее время.

1 Источник: текст доступен в сети Интернет на http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv098.htm

Статья 2

1. Организации работников и работодателей пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны друг друга или со стороны их агентов или членов в создание и деятельность организаций и управление ими.

2. В частности, действия, имеющие своей целью способствовать учреждению организаций работников под господством работодателей или организаций работодателей или поддерживать организации работников путем финансирования или другим путем с целью поставить такие организации под контроль работодателей или организаций работодателей, рассматриваются как вмешательство в смысле настоящей статьи.

Статья 3

Там, где это необходимо, создается аппарат, соответствующий условиям страны, с целью обеспечения уважения права на объединение в профсоюзы, как оно определено в предыдущих статьях.

Статья 4

Там, где это необходимо, принимаются меры, соответствующие условиям страны, в целях поощрения и способствования полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между работодателями или организациями работодателей, с одной стороны, и организациями работников, с другой стороны, с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров.

Статья 5

1. Законодательством страны определяется, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции.

2. В соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 статьи 19 Устава Международной Организации Труда, ратификация настоящей Конвенции любым Членом Организации не рассматривается как затрагивающая существующие законы, судебные решения, обычаи или соглашения, которые предоставляют личному составу вооруженных сил и полиции любые права, предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 6

Действие настоящей Конвенции не распространяется на государственных служащих, и она никоим образом не будет истолковываться как наносящая ущерб их правам или положению.

Статья 7

Официальные документы о ратификации настоящей Конвенции направляются Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации.

Статья 8

1. Настоящая Конвенция связывает только тех Членов Международной Организации Труда, чьи документы о ратификации зарегистрированы Генеральным Директором.

2. Она вступает в силу через двенадцать месяцев после того, как Генеральный Директор зарегистрирует документы о ратификации двух Членов Организации.

3. Впоследствии настоящая Конвенция вступает в силу в отношении каждого Члена Организации через двенадцать месяцев после даты регистрации его документа о ратификации.

Статья 9

1. Заявления, направляемые Генеральному Директору Международного Бюро Труда в соответствии с положениями пункта 2 статьи 35 Устава Международной Организации Труда, содержат указания относительно:

> ***a)*** территорий, в отношении которых заинтересованный Член Организации обязуется применять без изменений положения настоящей Конвенции;
>
> ***b)*** территорий, в отношении которых он обязуется применять положения настоящей Конвенции с изменениями, и деталей этих изменений;
>
> ***c)*** территорий, к которым Конвенция не будет применяться, и в таком случае причин, по которым она не будет применяться;
>
> ***d)*** территорий, в отношении которых он резервирует свое решение впредь до дальнейшего рассмотрения положения.

2. Обязательства, упомянутые в подпунктах ***a*** и ***b*** пункта 1 настоящей статьи, считаются неотъемлемой частью документа о ратификации и влекут за собой одинаковые с ним последствия.

3. Любой Член Организации может посредством нового заявления отказаться от всех или от части оговорок, содержащихся в его предыдущем заявлении, в силу подпунктов ***b***, ***c*** и ***d*** пункта 1 настоящей статьи.

4. Любой Член Организации может в периоды, в течение которых настоящая Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями статьи 11, направить Генеральному Директору новое заявление, изменяющее в любом другом отношении условия любого предыдущего заявления и сообщающее о существующем положении на определенных территориях.

Статья 10

1. В заявлениях, направляемых Генеральному Директору Международного Бюро Труда в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 35 Устава Международной Организации Труда, указывается, будут ли положения настоящей Конвенции применяться к данной территории с изменениями или без изменений; если в заявлении указывается, что положения Конвенции будут применяться с изменениями, в нем уточняется, в чем именно состоят эти изменения.

2. Заинтересованные Член или Члены Организации или международная власть могут в любое время посредством нового заявления отказаться полностью или частично от права использовать изменения, оговоренные в каком-либо предыдущем заявлении.

3. Заинтересованные Член или Члены Организации или международная власть могут в периоды, когда Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями статьи 11, направить Генеральному Директору новое заявление, изменяющее в любом другом отношении условия любого предыдущего заявления и сообщающее о положении в отношении применения этой Конвенции.

Статья 11

1. Любой Член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, может по истечении десятилетнего периода с момента ее первоначального вступления в силу денонсировать ее посредством акта о денонсации, направленного Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации. Денонсация вступает в силу через год после регистрации акта о денонсации.

2. Каждый Член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, который в годичный срок по истечении упомянутого в предыдущем пункте десятилетнего периода не воспользуется своим правом на денонсацию, предусмотренным в настоящей статье, будет связан на следующий период в десять лет и впоследствии сможет денонсировать настоящую Конвенцию по истечении каждого десятилетнего периода в порядке, установленном в настоящей статье.

Статья 12

1. Генеральный Директор Международного Бюро Труда извещает всех Членов Международной Организации Труда о регистрации всех документов о ратификации, заявлений и актов о денонсации, полученных им от Членов Организации.

2. Извещая Членов Организации о регистрации полученного им второго документа о ратификации, Генеральный Директор обращает их внимание на дату вступления настоящей Конвенции в силу.

Статья 13

Генеральный Директор Международного Бюро Труда направляет Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций для регистрации в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций полные сведения относительно всех документов о ратификации, заявлений и актов о денонсации, зарегистрированных им в соответствии с положениями предыдущих статей.

Статья 14

Каждый раз, когда Административный Совет Международного Бюро Труда считает это необходимым, он представляет Генеральной Конференции доклад о применении настоящей Конвенции и решает, следует ли включать в повестку дня Конференции вопрос о ее полном или частичном пересмотре.

Статья 15

1. В случае, если Конференция примет новую конвенцию, полностью или частично пересматривающую настоящую Конвенцию, и если в новой конвенции не предусмотрено обратное, то:

a) ратификация каким-либо Членом Организации новой, пересматривающей конвенции влечет за собой автоматически, независимо от положений статьи 11, немедленную денонсацию настоящей Конвенции, при условии что новая пересматривающая конвенция вступила в силу;

b) начиная с даты вступления в силу новой, пересматривающей конвенции настоящая Конвенция закрыта для ратификации ее Членами Организации.

2. Настоящая Конвенция остается во всяком случае в силе по форме и содержанию в отношении тех Членов Организации, которые ее ратифицировали, но не ратифицировали новую, пересматривающую конвенцию.

Статья 16

Английский и французский тексты настоящей Конвенции имеют одинаковую силу.

II. Документы Совета Европы

Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе[1]

Решение Комитета Министров Совета Европы
837-ое заседание — 16 апреля 2003 г.

Пункт 2.3

Отношения между Советом Европы и неправительственными организациями (НПО) - Отчет Докладчика
(RAP-ONG(2003)6, RAP-ONG(2003)2 revised, RAP-ONG(2003)3 revised 2, RAP-NG(2003)4)

Постоянные Представители стран членов Совета Европы
... / ...

5. С большим удовлетворением приняли к сведению «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» (RAP-ONG(2003)4) и дали указание Секретариату обеспечить их насколько возможно широкое распространение, в частности, через информационные центры Совета Европы и в сотрудничестве с неправительственными организациями, которые имеют консультативный статус при Организации.

1 *Источник: Официальный сайт Совета Европы: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/civil_society/basic_texts/Principes%20version%20russe.asp#TopOfPage*

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ СТАТУСА НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЕВРОПЕ

Участники многосторонних встреч, состоявшихся в Страсбурге 19-20 ноября 2001 г., 20-22 марта 2002 г. и 5 июля 2002 г.,

принимая во внимание Статью 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой «каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими»,

принимая во внимание Европейскую конвенцию ETS № 124 о признании международных неправительственных организаций субъектами права и желательность расширения числа ее участников,

полагая, что неправительственные организации (далее НПО) вносят существенный вклад в развитие, реализацию и поддержание жизнеспособности демократического общества, в частности, путем повышения осведомленности общества и активного участия граждан в общественной жизни, и в равной степени содействуют развитию культурной жизни и социального благополучия общества,

считая, что НПО вносят неоценимый вклад в дело достижения целей и выполнения принципов Устава ООН и Устава Совета Европы,

полагая, что вклад НПО осуществляется через комплекс чрезвычайно разнообразных видов деятельности: от выполнения роли связующего информационного звена между различными сегментами общества и органами государственной власти, продвижения изменений в законодательстве и государственной политике и помощи нуждающимся до выработки технических и профессиональных стандартов, проверки выполнения взятых обязательств по национальному и международному законодательству, предоставления возможностей для самореализации, а также преследования, продвижения и защиты общих интересов,

полагая, что существование многочисленных НПО является признаком реализации права их членов на свободу собраний и объединений и приверженности страны пребывания НПО принципам демократического плюрализма,

признавая, что работа в НПО подразумевает, не только права, но обязанности,

приняли настоящие Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе.

Сфера действия

1. НПО — это, по сути, добровольные самоуправляющиеся организации, которые вследствие этого не могут подчиняться органам государственной власти. Термины, используемые для их описания в национальном законодательстве, могут варьироваться: это могут быть ассоциации, благотворительные общества, фонды, общественные, не-

коммерческие организации, общества и трасты. К неправительственным организациям не относятся структуры, действующие но принципу политических партий.

2. К НПО относятся организации, созданные отдельными лицами (физическими или юридическими) и группами лип. Они могут быть как национальными, так и международными по составу и сфере действия.

3. НПО — это обычно, хотя и не всегда, организации, основанные на членстве.

4. Основной целью НПО не является получение прибыли. Прибыль, получаемая ими в ходе осуществления своей деятельности, не распределяется между членами или учредителями, а направляется на выполнение задач организации.

5. НПО могут быть как неформальными организациями, так и структурами, обладающими правосубъектностью. В целях отражения различий в финансовых и иных видах поддержки, получаемой НПО дополнение к правосубъектности, они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством.

Основные принципы

6. НПО создаются по инициативе частных лиц или групп лиц. Поэтому такая инициатива должна встречать поддержку и содействие в рамках соответствующих положений национальной правовой и финансовой системы.

7. Все НПО пользуются правом свободы выражения мнений.

8. НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь те же возможности, что и прочие юридические лица, действовать и подвергаться санкциям согласно нормам административного, гражданского уголовного права, обычно применяемым в отношении юридических лиц.

9. Любое действие или бездействие со стороны органа государственной власти в отношении НПО должно быть рассмотрено в административном порядке, а также в независимом, непредвзятом и наделенном полной юрисдикцией суде.

Цели и задачи

10. НПО свободно формулирует и выполняет свои задачи при условии законности как собственно задач, так и средств для их достижения. Среди возможных задач НПО могут быть исследования, образование и правозащитная деятельность по вопросам, представляющим общественный интерес вне зависимости от того, соответствует ли занятая организацией позиция официальной политике государства.

11. Создание НПО может также иметь целью внесение изменений в законодательство.

12. НПО, поддерживающая какого-либо кандидата или партию на выборах, должна открыто заявить о своей мотивировке. Такая поддержка должна, кроме того, осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании политических партий. Участие в политической деятельности может существенно повлиять на решение о предоставлении финансовых и иных видов поддержки в дополнение к правосубъектности.

13. Обладающая правосубъектностъю НПО вправе заниматься любой законной хозяйственно-экономической и коммерческой деятельностью, направленной на поддержку

некоммерческой части своей работы, без специального разрешения, но с соблюдением всех требований в области лицензирования и надзора в отношении осуществляемых видов деятельности.

14. НПО вправе преследовать свои цели путем членства в федерациях и конфедерациях неправительственных организаций.

Учреждение

15. Любое физическое или юридическое лицо, гражданин страны или иностранец, либо группа таких лиц, должны быть вправе свободно создавать НПО.

16. Два и более лица должны быть вправе учреждать НПО, основанную на принципе членства. Для приобретения статуса юридического лица может потребоваться более высокое число членов, однако оно не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО.

17. Любой человек должен иметь право учреждать НПО путем завещания или дарения имущества, в результате чего обычно создается фонд или траст.

Содержание устава

18. Любая НПО, обладающая правосубъектностыо, должна иметь свой устав; Под уставом НПО следует понимать любой учредительный или регистрационный документ, а также, в случае если они представляют собой отдельный документ, собственно устав НПО. В уставе НПО обычно указываются:

- наименование,
- цели деятельности,
- полномочия,
- высший руководящий орган,
- частота заседаний руководящего органа,
- порядок созыва таких заседаний,
- порядок утверждения руководящим органом финансовых и иных отчетов,
- свобода руководящего органа определять административную структуру организации,
- порядок изменения устава и роспуска организации, либо ее слияния с другой НПО.

19. Если в основе НПО лежит принцип членства, высшим руководящим органом является членский состав организации. Для внесения любых изменений в устав в соответствии с законом и уставом требуется согласие руководящего органа. Для НПО, построенных на иных принципах, высшим руководящим органом является орган, определенный уставом.

Членство

20. Членство в НПО должно быть по возможности добровольным: никто не может быть принужден к вступлению в ту или иную НПО, кроме тех случаев, когда в целях регулирования профессиональной деятельности в некоторых странах законом предусмотрены специальные структуры, рассматриваемые государством как НПО.

21. Национальное законодательство не может необоснованно ограничивать право физических или юридических лиц вступать в НПО, основанную на принципах членства.

Право вступать в конкретную НПО определяется ее уставом. При этом такое право также не должно подвергаться любым формам необоснованной дискриминации.

22. Члены НПО должны быть защищены от исключения, противоречащего уставу организации.

23. К лицам, являющимся членами НПО, не должны применяться какие-либо санкции только на основании их членского статуса. Тем не менее, членство в некоторых НПО может оказаться несовместимым с занимаемой должностью или постом.

Правосубъектность

24. В случаях, если НПО обладает правосубъектностью, ее необходимо четко отделить от статуса членов или учредителей организации, которые в принципе не должны нести личную ответственность за образовавшуюся в результате деятельности НПО задолженность и принятые организацией обязательства.

25. НПО может быть лишена правосубъектности в случае банкротства, продолжительного бездействия или нарушений только в соответствии с сознательным решением ее членов, либо, если НПО не основывается на принципах членства, руководства НПО. НПО, созданная путем слияния двух или более НПО, становится преемником их прав и обязательств.

Приобретение правосубъектности

26. В случае, если правосубъектность не возникает автоматически при учреждении НПО, правила приобретения правосубъектности должны быть сформулированы объективно и не оставлять возможностей для их произвольной трактовки соответствующими органами.

27. Национальное законодательство может лишать граждан права учреждать НПО, обладающие правосубъектностью, на основании тех или иных причин, среди которых осуждение за уголовные преступления, банкротство и т. д.

28. Правила приобретения правосубъектности должны публиковаться вместе с указаниями о порядке ее приобретения. Процесс приобретения правосубъектности должен быть понятным, не затратным и скорым. В частности, НПО должна лишь зарегистрировать устав, представить своих учредителей, руководителей, должностных лиц и юридического представителя, а также место расположения штаб-квартиры. От фонда или траста может потребоваться предоставить подтверждения наличия финансовых средств для достижения заявленных целей.

29. Основанной на принципах членства НПО следует начинать процедуру приобретения правосубъектности только после принятия собранием всех ее членов соответствующего решения. При получении указанного статуса может потребоваться подтверждение данного решения.

30. Любые сборы, которые могут взиматься за подачу заявки на приобретение правосубъектности, не должны устанавливаться на запретительном уровне.

31. Отказ в приобретении правосубъектности может иметь место только в том случае, если организацией-заявителем не были представлены все необходимые документы, использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое от наимено-

вания уже действующего в данной стране физического или юридического лица, либо при наличии в уставе организации целей, прямо противоречащих законодательству.

32. Оценка приемлемости целей НПО при приобретении ею правосубъектности должна проходить в обстановке информационной открытости и уважения понятия политического плюрализма без каких бы то ни было предрассудков.

33. Орган, ответственный за предоставление статуса субъекта права, не обязательно должен быть судебной инстанцией, однако его независимость от исполнительной ветви власти предпочтительна. Необходимо обеспечить последовательность в принятии решений и возможность их обжалования.

34. Для выполнения возложенных на него функций указанный орган должен располагать достаточным числом должным образом подготовленных сотрудников, а также обеспечивать оказание находящейся в процессе приобретения правосубъектности НПО консультативной и иной помощи.

35. Решения о предоставлении или отказе в предоставлении статуса субъекта права должны приниматься в течение установленного срока. Заявитель должен информироваться о любых решениях. Решение об отказе должно сопровождаться письменным объяснением причин.

36. Решения о предоставлении НПО права на получение финансовой или иной поддержки должны приниматься отдельно от решений, касающихся приобретения ими правосубъектности и желательно другим органом.

37. От иностранных НПО может потребоваться получение разрешения на деятельность в той или иной стране. Это не является нарушением принципов и положений Европейской конвенции ETS № 124 о признании международных неправительственных организаций субъектами права, однако, иностранным НПО, желающим работать в странах, ратифицировавших указанную Конвенцию, не должны выдвигаться требования о создании новой или отдельной организации. В то же время, это не отменяет требования об образовании новой или отдельной организации в случае переноса места постоянной регистрации из одной страны в другую.

38. Деятельность НПО на международном уровне должна встречать содействие посредством ратификации Европейской конвенции ETS № 124 о признании международных неправительственных организаций субъектами права.

39. В случае если правосубъектность НПО не возникает автоматически при учреждении НПО, желательно обеспечить общественности доступ к единому национальному реестру всех обладающих правосубъектностью НПО.

40. НПО, которой по уставу разрешается учреждать или наделять полномочиями филиалы, не должна получать для этого отдельного разрешения.

41. Для НПО не могут устанавливаться требования о периодическом повторном приобретении правосубъектности.

42. Изменения в уставе обладающей правосубъектностью НПО должны утверждаться органом государственной власти только в случае, если такие изменения касаются наименования или целей организации. Утверждение происходит в соответствии с теми же

принципами, что и первоначальное приобретение правосубъектности. Одновременно, указанные изменения не должны влечь за собой обязанность НПО учреждать новую организацию взамен старой.

Управление

43. В НПО, построенной на принципах членства, лица, ответственные за управление организацией, должны избираться или назначаться либо членами, либо уполномоченным на это органом.

44. Управление НПО, не работающей на принципах членства, определяется в соответствии с уставом организации.

45. Органы управления и принятия решений должны действовать в соответствии с уставом организации и законодательством государства, однако, в остальном НПО вольны самостоятельно определять пути достижения своих целей. В частности, назначение, выборы или смена должностных лиц, а также прием в члены или исключение из организации являются предметом ведения соответствующей НПО.

46. Органы управления и принятия решений должны учитывать интересы членов, потребителей, выгодоприобретателей, правления, контрольных органов, сотрудников и учредителей. Государственные структуры, осуществляющие финансовую и иную поддержку НПО, также вправе проявлять интерес в отношении деятельности НПО.

47. Изменения во внутренней структуре или правилах НПО не должны санкционироваться органами государственной власти. Любые формы внешнего вмешательства в управление НПО не допускаются, кроме случаев нарушения со стороны НПО административного, гражданского или уголовного законодательства, страховых обязательств, финансовых или иных подобных норм, а также случаев, когда такие нарушения. представляются неминуемыми. В то же время, не исключается принятие законов, требующих особого надзора над деятельностью фондов и иных учреждений.

48. НПО обязана соблюдать все действующие трудовые нормы и страховые обязательства в отношении своих сотрудников.

49. НПО не может подвергаться каким-либо особым ограничениям в плане присутствия иностранных граждан в правлении или среди сотрудников.

Имущество и сбор средств

50. НПО вправе ходатайствовать о получении финансирования и получать его — в виде денежных средств или товаров — из другой страны, от многосторонних агентств, организаций или частных жертвователей в соответствии с действующими нормами внешнеэкономического и таможенного законодательства.

51. Обладающая правосубъектностью НПО должна иметь доступ к услугам кредитных учреждений.

52. Обладающие правосубъектностью НПО должны быть вправе требовать через суд возмещения ущерба, причиненного их имуществу.

53. В целях обеспечения надлежащего управления своим имуществом НПО следует прибегать к услугам независимых консультантов при продаже или приобретении земли, помещений и других ценных активов.

54. Имущество, приобретаемое НПО на условиях освобождения от уплаты налогов, не должно использоваться в сферах, где освобождения от уплаты налогов не предусмотрено.

55. НПО вправе назначать правопреемника своих активов на случай прекращения своей деятельности, но только после выполнения всех обязательств, в том числе обязательств по возврату средств жертвователям. Правопреемником, как правило, становится НПО со сходными целями деятельности. В случае если цели или средства для их достижения признаются незаконными, правопреемником становится государство. В последнем случае, а также в случае отсутствия назначенного правопреемника, имущество должно передаваться или предлагаться государством другой НПО или юридическому лицу с наиболее сходными целями.

56. Имеющиеся в распоряжении НПО денежные средства могут использоваться для оплаты труда ее сотрудников. Сотрудникам и лицам, работающим на общественных началах от имени НПО, могут возмещаться понесенные ими в связи с этим обоснованные расходы.

Государственная поддержка

57. Должны существовать четкие и объективные стандарты отбора НПО для оказания им тех или иных форм государственной поддержки в виде выделения денежных средств или освобождения от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, средств и товаров, полученных от жертвователей, либо государственных и международных структур, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование.

58. При оказании указанных форм поддержки может учитываться характер осуществляемой НПО деятельности, а также то, существует ли НПО за счет своих членов, либо полностью или частично за государственный счет. Формы поддержки могут также зависеть от особого статуса НПО и быть связанными с особыми требованиям по финансовой отчетности и предоставлению финансовой информации.

59. Изменения в материальной части устава или деятельности НПО могут привести к корректировке или прекращению государственной помощи.

Прозрачность и подотчетность

60. НПО должны предоставлять своим членам или руководителям годовой отчет о своей деятельности, а также финансовую отчетность. В случае если НПО ранее получала налоговые льготы или другие формы государственной поддержки, такие отчеты могут также потребоваться для предоставления в контрольные органы.

61. По требованию жертвователей НПО должны предоставлять им достаточно подробные отчеты об использовании пожертвований с тем, чтобы продемонстрировать выполнение связанных с ними условий.

62. Документация, отчетность и деятельность НПО может в соответствии с законом или по договору подвергаться проверке контрольным органом. От НПО могут также потребовать сообщить о процентной доле финансовых ресурсов, используемых для сбора средств.

63. Отчеты должны предоставляться, а проверки проводиться с соблюдением законных норм конфиденциальности информации о жертвователях, выгодоприобретателях и сотрудниках, а также права на защиту коммерческих сведений.

64. НПО должны предоставлять свою финансовую документацию на аудиторскую проверку организации или лицу, не зависящему от руководства НПО.

65. Иностранные НПО могут подвергаться проверкам и должны предоставлять отчеты только в отношении их деятельности в стране пребывания.

Надзор

66. Деятельность НПО может регулироваться в целях обеспечения соблюдения прав других лиц, в том числе ее членов и других НПО, но при этом они должны пользоваться презумпцией законности любых видов своей деятельности в отсутствие доказательств противного.

67. Органы власти не должны подвергать помещения НПО обыску, изымать документы и прочие материалы без объективных причин и предварительно полученной судебной санкции.

68. В случае наличия достаточных оснований для утверждения о несоблюдении обладающей правосубъектностью НПО требований, касающихся приобретения указанного статуса, адекватными ответными мерами могут быть возбуждение административного, гражданского и (или) уголовного производства.

69. НПО должны быть вправе просить о приостановке действия административных мер, в соответствии с которыми НПО должна прекратить конкретные виды деятельности. В случае отказа на указанное прошение НПО должны быть вправе оперативно обжаловать его в судебном порядке.

70. В большинстве случаев санкции против НПО должны ограничиваться требованием об устранении нарушений и (или) решением о наложении административного, гражданского взыскания или применении уголовных санкций в отношении организации и (или) непосредственно виновных лиц. Взыскания должны основываться на нормах действующего законодательства с соблюдением принципа соразмерности.

71. В исключительных случаях и только при наличии неопровержимых доказательств деятельность НПО может послужить причиной ее роспуска.

Ответственность

72. Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО не должны в принципе нести личную ответственность за долги и обязательства организации.

73. Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО могут нести ответственность перед организацией или третьими лицами за нарушение или невыполнение своих обязанностей.

Отношения с государственными органами

74. Следует поощрять и приветствовать участие НПО в государственных и квазигосу-

дарственных механизмах диалога, консультаций и обменов в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества.

75. Такое участие не должно ни гарантировать, ни исключать выделение государственных субсидий, заключение контрактов или предоставление помощи отдельным НПО или их объединениям.

76. Консультации не должны рассматриваться государственными органами как средство принуждения НПО к принятию своих приоритетов. НПО, в свою очередь, не должны использовать консультации в качестве побудительного мотива для отказа от своих целей, принципов или их компрометации.

77. Государственные органы вправе работать с НПО в целях достижения целей государственной политики, однако, они не должны предпринимать попыток поглотить или взять НПО под свой контроль.

78. НПО следует также привлекать для консультаций во время работы над первичным и вторичным законодательством, затрагивающим их статус, финансирование или сферу деятельности.

Пояснительная записка к Основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе[1]

ВВЕДЕНИЕ

1. Свобода собраний и объединений, в соответствии со статьей 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, является правом, которое признается всеми государствами — членами Совета Европы.

2. В большинстве государств — членов это право нашло отражение в бурном росте числа зарегистрированных организаций некоммерческого сектора, которое составляет от 2 до 3 миллионов[2], причем эта цифра не учитывает неофициальные, незарегистрированные объединения, которых очень много в некоторых странах. Число неправительственных организаций (далее НПО) растет, и эта тенденция неразрывно связана с идеалами свободы и демократии, которыми руководствуются Совет Европы и входящие в его состав государства.

3. Тем не менее, свобода собраний и объединений эффективна лишь тогда, когда она находится в тесной связи с законодательными мерами, способствующими ее реализации и учитывающими значение вклада НПО в жизнь и развитие общества. Несмотря на то, что содействовать созданию и работе НПО можно посредством принятия благоприятного законодательства, осведомленность о НПО и уважение к ним развиваются, только если сами НПО стараются действовать ответственно, эффективно и этично.

4. Именно по этим причинам были составлены Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе. Их цель заключается не в том, чтобы предложить образцы законодательных актов о НПО, а в том, чтобы свести воедино рекомендации по внедрению ряда принципов, которые должны сформировать соответствующее законодательство и практические меры в демократическом обществе, основанном на принципах верховенства права.

1 Источник: Официальный сайт Совета Европы http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/civil_society/basic_texts/Principes%20version%20russe.asp#TopOfPage

2 По данным «Guide de la Libert associative dans le monde», под редакцией Мишеля Дусена (Michel Doucin), Париж, 2000

5. В Европейской конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права[1] (ETS № 124) рассматриваются существующие НПО, уже обладающие правосубъектностью в стране, где находится их штаб-квартира, и желающие, чтобы этот статус был признан другими государствами, в которых они намереваются осуществлять свою деятельность. Одновременно в Основополагающих принципах сделана попытка дать зеленый свет законодательству, способствующему созданию НПО и, помимо прочих моментов, устанавливающему механизмы приобретения правосубъектности в стране возникновения, вне зависимости от того, будет ли работа НПО осуществляться только на национальном, или также и на международном уровне. В национальном законодательстве должны содержаться гибкие правовые рамки, которые давали бы НПО возможность выполнять рекомендации, содержащиеся в Основополагающих принципах. Законодательство о НПО должно разрабатываться при консультациях с представителями НПО.

ПРЕДЫСТОРИЯ

6. Основополагающие принципы статуса НПО в Европе явились результатом дискуссий, начатых еще в 1996 г. с проведения в 1996–1998 гг. ряда многосторонних встреч и региональных конференций. Их итогом стало принятие «Основных направлений содействия развитию и усилению НПО в Европе», представляющих собой выводы многосторонней встречи по вопросам правового статуса НПО и их роли в плюралистической демократии. Именно эти Основные направления и заложили фундамент Основополагающих принципов.

7. Подготовить предварительный проект Основополагающих принципов статуса НПО в Европе, было поручено эксперту профессору Джереми МакБрайду (Jeremy McBride). Текст проекта обсуждался на двух открытых совещаниях стран-участниц Европейской конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права, проведенных в Страсбурге 19 и 20 ноября 2001 г., 20–22 марта 2002 г. и 5 июля 2002 г.

Основополагающие принципы статуса НПО в Европе

ПРЕАМБУЛА

8. В преамбуле Основополагающих принципов статуса НПО в Европе особо указывается на важность и ценность вклада НПО в развитие демократического общества, на самые разнообразные области их деятельности, от правозащитной и природоохранной до деятельности в области спорта, здравоохранения и защиты интересов различных групп общества. В тексте преамбулы делается особый акцент на роли НПО в повышении осведомленности и уровня знаний о демократии, и при этом говорится, что хотя эти задачи являются чрезвычайно важными для общества, приверженного ценностям демократии и верховенства права, деятельность НПО ими не ограничивается. Характер вклада НПО в развитие различных сфер жизни общества также различен.

1 По состоянию на 5 июля 2002 г., участниками Конвенции ETS № 124 являются: Австрия, Бельгия, Франция, Греция, Португалия, Словения, Швейцария, Бывшая Югославская Республика Македония и Великобритания.

9. В преамбуле подчеркивается, что благодаря многочисленным и разнообразным видам общественно-полезной деятельности, осуществляемой НПО, последние способствуют выполнению задач и принципов, закрепленных в Уставе Совета Европы и Хартии ООН. Что касается Совета Европы, вклад НПО осуществляется путем проведения образовательных, обучающих мероприятий, распространения стандартов Совета Европы, участия в экспертных комитетах и, в особенности благодаря статусу консультантов, который имеют в Организации около 370 НПО.

10. Государства-члены Совета Европы обязуются содействовать установлению верховенства права и защите фундаментальных свобод, являющихся основой подлинной демократии, и, в частности, свободы выражения мнений и свободы собраний и объединений.

11. Законодательство, дающее НПО возможность приобретать правосубъектность, играет ключевую роль в реализации права на свободу собраний и объединений, гарантированного Европейской конвенцией о правах человека и охраняемой международным и конституционным законодательством. Кроме того, свобода выражения мнений, также гарантированная Европейской конвенцией о правах человека и охраняемая международным и конституционным законодательством, приобретает смысл только в том случае, если она обеспечивается законами, разрешающими создание общественных объединений. Поэтому в преамбуле указывается, что жизнеспособность гражданского общества в той или иной стране является показателем приверженности страны принципам демократического плюрализма, и в частности принципам свободы собраний и объединений.

12. В заключение в преамбуле отмечается, что согласно тексту Основополагающих принципов НПО имеют не только права, но и определенные обязанности и обязательства.

Сфера действия

13. В международном праве нет общего определения НПО, поэтому данный термин относится к чрезвычайно разнообразному спектру организаций, действующих в государствах-членах. Следует отметить, что в каждой стране существует своя практика в некоммерческом секторе, и в частности в том, что касается форм деятельности НПО, благодаря которым они могут приобретать правосубъектность или получать различные виды преференций. Некоторые типы НПО, например, трасты, существуют только в некоторых странах. Сфера деятельности НПО также разнообразна, поскольку НПО — это и небольшие местные организации с несколькими членами, например, сельский шахматный клуб, и международные ассоциации, известные во всем мире, в частности, организации, занимающиеся правозащитной деятельностью.

14. В тексте Основополагающих принципов приводятся примеры различных типов НПО, однако этот перечень не является исчерпывающим. В него не входят профсоюзы и религиозные общины, хотя они, разумеется, занимают особое место среди НПО. В некоторых странах все эти структуры или некоторые из них относятся к компетенции законодательства об общественных объединениях, тогда как в других они действуют в рамках отдельных законов. Поскольку указанные организации прямо не исключаются из сферы действия Конвенции ETS № 124, участники приняли решение не упоминать в Основополагающих принципах профсоюзы и религиозные общины.

15. Политические партии прямо исключены из сферы действия Основополагающих принципов, поскольку, в соответствии с законодательством большинства государств, их деятельность регулируются иными положениями, нежели деятельность НПО.

16. Установленные законом профессиональные организации, в которые в целях надзора должны входить представители той или иной профессии, также исключены из определения НПО, содержащегося в Основополагающих принципах. Тем не менее, в соответствии с пунктом 20, в национальном законодательстве такие организации могут рассматриваться в качестве НПО, а некоторые аспекты деятельности таких структур (например, комитета по правам человека при ассоциации юристов) могут быть, по сути, теми же, что и в добровольных объединениях.

17. Как указывается в пункте 4 Основополагающих принципов, основной характеристикой НПО является отсутствие среди ее основных целей получения прибыли. Общая для всех НПО особенность — самоуправляемость и добровольность, а также тот факт, что они не распределяют полученную от своей деятельности прибыль среди своих членов, но используют ее для достижения своих целей.

18. Что касается различий, в случае с НПО чаще всего называют различие между ассоциациями и фондами. Как указывается в пояснительном докладе по Конвенции ETS № 124, ассоциация — это «группа лиц, объединяющихся с какой-либо целью». В соответствии с тем же источником, фондом является «установленное имущество, предназначенное для той или иной цели».

19. Еще одним весьма важным различием, о котором идет речь в пункте 5, является различие между НПО, не желающими приобретать правосубъектности, и НПО, имеющими такой статус. Как и в законодательстве большинства стран, в тексте Принципов содержится ряд положений, имеющих отношение исключительно к НПО, обладающим правосубъектностью. Тем не менее, в тексте признается принцип, в соответствии с которым НПО вправе осуществлять свою деятельность без приобретения такого статуса. Важно, чтобы в национальном законодательстве было сделано то же самое. Кроме того, в некоторых странах различий между НПО, обладающей правосубъектностью, и НПО не обладающей таковой, не существует, поскольку НПО автоматически приобретают такой статус при учреждении. Поэтому к ним применимы не все аспекты Основополагающих принципов.

Основные принципы

20. В тексте документа заложено четыре основных принципа, которые конкретизируются в разделах:

21. ***Добровольное учреждение***: отправной точкой любого закона об НПО должно быть право любого физического или юридического лица учреждать НПО с законными целями, в числе которых отсутствует получение прибыли. Учреждение НПО должно быть актом свободной воли. Важно, чтобы национальное законодательство об НПО, а также нормы их налогообложения, не препятствовали и всячески поощряли проявление подобных инициатив.

22. ***Право на свободу выражения мнений:*** данный принцип вытекает из Статьи 10 Европейской конвенции о правах человека, в соответствии с которой «каждый имеет право свободно выражать свое мнение», и применяется к НПО наравне с иными физическими или юридическими лицами.

23. ***НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь те же общие права и обязанности, что и другие юридические лица:*** данным принципом вновь подтверждается, что НПО должны действовать в соответствии с обычными правовыми нормами, действующими на территории страны, и не должны подчиняться каким-либо особым правилам, хотя могут приниматься отдельные законы, направленные на предоставление НПО дополнительных прав, или меры по стимулированию их деятельности.

24. ***Судебная защита:*** в государстве, приверженном принципу верховенства права, ключевое значение имеет обладание НПО правом оспаривать наравне с прочими юридическими лицами касающиеся их решения в независимом суде, уполномоченном рассматривать все аспекты законности таких решений, если потребуется, аннулировать их и, в случае необходимости, предоставлять соответствующую защиту. Здесь также должен действовать принцип, изложенный в предыдущем пункте, т.е. над любым действием или решением, затрагивающим НПО, осуществляется административный и судебный надзор в том же объеме, что и в случае с прочими юридическими лицами. Законодательство об НПО не должно содержать каких-либо особых положений в этой связи.

Цели и задачи

25. Спектр целей и задач, которые могут преследоваться НПО, соизмерим с разнообразием самих НПО; в тексте Основополагающих принципов приведены лишь несколько примеров. Единственное требование здесь помимо того, что НПО должна быть некоммерческой структурой, закреплено в пункте 10: это законность целей и методов их достижения. В Основополагающих принципах приводится далеко не полный перечень методов, которые могут использоваться для достижения целей организаций.

26. Два вида целей, а именно: внесение изменений в законодательство и участие в политических спорах, — отмечаются особо, поскольку ограничения, введенные в этой связи, были успешно оспорены в Европейском суде по правам человека.

27. Ведение хозяйственной деятельности является особым случаем, поскольку именно некоммерческий характер НПО отличает их от коммерческих предприятий. В этой связи в тексте устанавливается принцип, в соответствии с которым НПО вправе осуществлять любую хозяйственно-экономическую и коммерческую деятельность при условии, что полученная прибыль будет использоваться для финансирования работы по выполнению общественно-полезных задач, для которых НПО была учреждена. Поэтому в национальном законодательстве об НПО должно быть зафиксировано, что доходы или выручка НПО не могут распределяться в таком качестве между какими бы то ни было лицами. В законах об НПО могут быть также прописаны конкретные механизмы осуществления хозяйственно-экономической или коммерческой деятельности, например, посредством образования дочерней компании. Кроме указанных ограничений к НПО не могут предъявляться какие-либо иные требования, кроме общих норм, регулирующих хозяйственную деятельность.

28. В Основополагающих принципах устанавливается также норма, в соответствии с которой при выполнении поставленных задач НПО вправе вступать или не вступать в федерации или конфедерации неправительственных организаций. Такие федерации и конфедерации играют важную роль, обеспечивая взаимодополняемость среди НПО, предоставляя им возможность выйти на более широкую аудиторию, оказывать друг другу те или иные услуги и устанавливать общие стандарты.

Учреждение НПО

29. В пункте 15 Основополагающих принципов повторен и конкретизирован принцип, в соответствии с которым любое лицо или группа лиц должны быть вправе учреждать НПО. Об этом же говорится в разделе об основных принципах. На практике в некоторых странах встречаются два вида ограничений: во-первых, на учреждение НПО иностранцами и, во-вторых, на учреждение НПО юридическими лицами. Оснований для таких ограничений нет.

30. Вопрос о минимальном числе лиц, необходимом для учреждения НПО, обсуждался в течение длительного времени в ходе подготовки материалов, поскольку в законах разных стран это число варьируется. В некоторых странах для этого достаточно одного человека; в других в законе устанавливается более высокий порог — в два, три или пять лиц и даже более. В конечном итоге участники решили провести различие между неформальными организациями и организациями, желающими приобрести правосубъектность. В первом случае для учреждения основанной на принципах членства НПО достаточно двух человек, тогда как для приобретения правосубъектности может потребоваться более высокое число членов. В этом случае данное число не должно своей величиной препятствовать самому учреждению организации.

31. В пункте 17 речь идет о фондах и трастах, которые являются обычной формой НПО, учрежденных посредством дарения или завещания имущества.

Содержание устава

32. В отношении организационной структуры и процесса принятия решений НПО и в особенности организации, обладающие правосубъектностью, должны учитывать интересы различных сторон: членов, потребителей, выгодоприобретателей, высшего руководящего органа, сотрудников, жертвователей и, в некоторых случаях, центральных или местных органов власти. Поэтому НПО должны иметь четкий устав, в котором должны быть указаны условия осуществления ими своей деятельности, и который должен быть доступен для изучения упомянутыми сторонами в целях обеспечения правовой определенности. В пункте 18 приведены несколько примеров видов полезной информации, которые должны содержаться в уставе.

33. Действуя в соответствии с общепринятыми нормами административного, гражданского и уголовного законодательства, НПО в лице своих членов самостоятельно определяют условия своей работы и фиксируют это в своих уставах. Соответственно, решение об изменении устава является прерогативой высшего руководящего органа НПО, состоящего из всех ее членов, благодаря чему предлагаемое изменение будет обеспечено достаточной поддержкой членов организации.

Членство

34. Членство является весьма важным вопросом, поскольку связано с понятиями ответственности и правоспособности. В разделе Основополагающих принципов, посвященном данной теме, в первую очередь повторено фундаментальное требование о том, что членство в НПО должно быть в целом добровольным. Данный негативный аспект свободы собраний и объединений, тем не менее, может ослабевать в случае с профессиональными организациями, в которые, в соответствии с действующими нормами должны

входить представители тех или иных профессий, например, врачи или юристы, в странах, где такие организации рассматриваются в качестве НПО.

35. Членство в НПО, помимо своего добровольного характера, зиждется еще на двух важных принципах: во-первых, каждый должен иметь право вступать в НПО, не подвергаясь при этом необоснованным ограничениям со стороны законодательства; во-вторых, вопросы членства в организации определяются в уставе НПО.

36. Так, в уставах могут содержаться ограничения: например, клуб пожилых людей может ввести ограничения по возрасту. Кроме того, в некоторых случаях членство в НПО может оказаться несовместимым с должностью или местом работы гражданина, особенно если последние относятся к государственной службе. Помимо этого может возникнуть необходимость введения ограничений в целях защиты особо уязвимых категорий лиц, однако, любые ограничения прав детей вступать в НПО должны учитывать право на свободу собраний и объединений, гарантированное им как статьей 11 Европейской конвенции о правах человека, так и статьей 15 Конвенции о правах ребенка. При этом с учетом указанных оговорок, законодательством государства вступление в НПО физических или юридических лиц, граждан страны или иностранцев, должно признаваться законным.

37. Способность лица стать членом НПО определяется уставом организации, и только в уставе может решаться вопрос об исключении лица, а также определяться порядок действий в этом случае.

Правосубъектность

38. Нормы, касающиеся правосубъектности НПО, являются одним из краеугольных камней их положения, поскольку позволяют им существовать и выступать от собственного имени, отличном от имен членов или учредителей. Это дает НПО возможность пользоваться элементарными гражданскими правами, в том числе правом возбуждения судебного разбирательства, а также осуществлять практические действия, необходимые для выполнения задач организации, например, арендовать помещения или открывать банковский счет. Необходимо отметить, что пункты 24 и 25 Основополагающих принципов должны рассматриваться вместе с пунктами 72 и 73, в которых речь идет об ответственности.

39. В некоторых положениях Основополагающих принципов речь идет только об НПО, обладающих правосубъектностью. Тем не менее, не следует игнорировать тот факт, что некоторые НПО вполне могут преследовать свои цели, не будучи субъектами права. Поэтому национальное законодательство должно давать им такую возможность, исходя при этом из положения о том, что Правосубъектность не является обязательной для НПО.

Приобретение правосубъектности

40. Приобретение НПО правосубъектности происходит в разных странах по-разному: в некоторых государствах правосубъектность НПО возникает автоматически в момент учреждения, поэтому к ним данный раздел не относится. В большинстве стран приобретение правосубъектности регулируется определенными нормами и процедурами. В тексте Принципов говорится, что данные нормы и процедуры должны иметь объективную основу, а их применение не должно приводить к произволу в отношении НПО.

41. Несмотря на тот факт, что приобретение НПО правосубъектности происходит в разных странах по-разному, это не относится к ее прекращению, поскольку согласно принятым нормам правосубъектность НПО прекращается с ее роспуском, добровольным или принудительным, в случае банкротства, продолжительного бездействия, которое может стать следствием недостаточного числа членов, а также в виде исключительной меры воздействия. Кроме того, правосубъектность прекращается в случае слияния двух и более НПО; возникшая в результате слияния структура получает права и обязанности вошедших в ее состав НПО.

42. В разделе Основополагающих принципов, посвященном приобретению правосубъектности, устанавливаются основные принципы регулирования данной процедуры (именуемой в некоторых странах процедурой регистрации) на тот случай, если правосубъектность НПО не возникает автоматически при их учреждении. Логика в данном случае заключается в том, что упомянутая процедура должна быть по возможности наиболее простой и не требующей особых усилий, и, кроме того, не должна влечь за собой каких-либо произвольных действий.

43. Поэтому соответствующие правила должны быть четкими и понятными, что не всегда наблюдается на практике. Одним из способов гарантирования четкости и понятности правил является опубликование соответствующими органами справочного пособия по этой теме. Это не всегда и не во всех странах может быть возможным по бюджетным соображениям, но в любом случае органом, регистрирующим НПО, должна им предоставляться вся необходимая информация и помощь.

44. Государство на совершенно законных основаниях может требовать от НПО при приобретении ею правосубъектности предоставления определенного рода информации и документов. В целях обеспечения правовой определенности данная информация должна, прежде всего, давать возможность ответа на запросы третьих сторон о наименовании, адресе и управленческих структурах НПО. Любое физическое лицо, поддерживающее хозяйственно-экономические отношения с НПО, например, при продаже недвижимого имущества или найме сотрудников, должно быть вправе удостовериться, что организация, о которой идет речь, признана юридическим лицом. Подобным же образом, в целях самозащиты частные лица должны иметь возможность проверить, что организация, представляющаяся как НПО и пытающаяся заручиться их поддержкой, в действительности является тем, за кого себя выдает.

45. Процедура регистрации не должна предоставлять государству возможность требовать информацию, на обладание которой оно не имеет права, в частности сведения о личности жертвователей или финансовом положении НПО. Однако может возникнуть необходимость раскрытия сведений при учреждении такой организации, как фонд. Кроме того, процедура регистрации не должна служить для государства поводом к дискриминации НПО в том, что касается «приемлемости» их целей или членского состава при законном характере целей и методов их достижения.

46. В целях покрытия расходов на обработку заявлений государство может взимать плату, которая, однако, не должна устанавливаться на запретительном уровне.

47. В тексте устанавливается принцип, согласно которому решения по заявлениям о приобретении правосубъектности и о предоставлении любых форм государственной поддержки должны приниматься разными органами. Предоставление статуса субъекта

права, как правило, относится к компетенции административных органов, однако, в некоторых странах эту функцию могут выполнять суды.

48. В целях ограничения возможностей для произвольных действий со стороны органов власти, принимающих решения по предоставлению статуса субъекта права, в Основополагающих принципах содержится перечень оснований, по которым НПО может быть в этом отказано. Тем не менее, указанный перечень не является исчерпывающим. Государство может законодательно устанавливать дополнительные причины отказа, которые, однако, должны основываться на четких и объективных соображениях. В соответствии с принципами регулирования процесса принятия решений административными органами, в тексте указывается, что для принятия решения по поданному заявлению должен быть установлен определенный срок. Решение должно быть окончательным. Периодический пересмотр статуса субъекта права в отношении НПО не допускается. В то же время, государство оставляет за собой возможность повторного рассмотрения вопроса о правосубъектности в случае внесения существенных изменений в устав или деятельность НПО. Основания для принятого решения должны быть указаны в письменном виде, в особенности, если речь идет об отказе, с тем, чтобы дать НПО возможность оспорить его в соответствующих административных органах или в суде. Отсутствие решения по истечении установленного срока должно рассматриваться либо как отказ, либо как предоставление статуса субъекта права.

49. В странах, ратифицировавших Конвенцию ETS № 124, правосубъектность и правоспособность, приобретенная НПО в одной из указанных стран, где НПО имеет зарегистрированную штаб-квартиру, должны быть автоматически признаны другими странами в соответствии с определенными условиями. В других странах от зарубежных НПО может потребоваться получение разрешения на деятельность в стране.

50. Информация, предоставленная НПО при подаче заявления на приобретение правосубъектности, обычно регистрируется в централизованном государственном реестре, который, как указывается в тексте Принципов, должен быть доступен для широкой общественности. В то же время, положение о централизации информации не может применяться повсеместно, поскольку необходимо учитывать особенности федеративных государств, в которых регистрация может осуществляться на уровне субъектов федерации.

51. Правила, устанавливаемые в пункте 42 Основополагающих принципов, призваны обеспечить простоту и оперативность порядка внесения изменений в устав НПО. Согласование изменений должно требоваться только в случае серьезности таковых, например, при изменении названия или целей деятельности. Порядок внесения изменений не должен, в принципе, содержать требования о полной перерегистрации организации, что даст НПО возможность эволюционировать в рамках определенной преемственности.

Управление

52. Что касается организационной структуры и процесса принятия решений, в соответствии с пунктом 46 Основополагающих принципов НПО должна учитывать потребности различных сторон, как внутри, так и вне организации. Поэтому все стороны должны быть заинтересованы в составлении четкого устава, поскольку именно этим документом определяются организационная структура и принципы работы.

53. Устав НПО должен соответствовать действующему законодательству. Кроме того, желательно, чтобы он был совместим с любыми обязательствами, принятыми НПО по отношению к жертвователям или группе НПО, в которую данная организация входит.

54. Организационная структура и процесс принятия решений в НПО, а также определение уровней ответственности и подотчетности, должны соответствовать ее уставу, но при этом не должны быть предметом надзора со стороны любых сторонних властных структур, кроме уже упомянутого требования о соответствии законодательству.

55. Это означает, что для выполнения поставленных задач в соответствии с уставом НПО вольна по своему усмотрению определять свою внутреннюю структуру. До тех пор, пока в этом нет нарушений законодательства, сторонние юридические лица не могут участвовать в ведении внутренних дел НПО. Исключением в данном случае являются положения, регулирующие деятельность некоторых видов НПО, требующих особого надзора. Тем не менее, все НПО обязаны соблюдать соответствующие нормы трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении. НПО не освобождаются от выполнения требований в том, что касается членства входящих в их состав структур или иммиграционного законодательства. В частности, иностранные граждане, являющиеся руководителями или сотрудниками НПО, обязаны соблюдать законодательство страны пребывания в том, что касается их приезда, пребывания и отъезда.

Имущество и сбор средств

56. Возможность НПО ходатайствовать о получении пожертвований денежными средствами или товарами является фундаментальным принципом, дополняющим их некоммерческий характер. Материальная помощь такого рода наряду с доходами от экономической деятельности являются жизненно необходимыми для выполнения НПО поставленных задач. Тем не менее, возможность НПО привлекать финансирование не является безусловной и может быть предметом регулирования в целях защиты целевых категорий лиц.

57. Жертвователями могут быть физические и юридические лица — компании или учреждения — как национального, так и зарубежного происхождения. В принципе, финансирование из национальных источников или из-за рубежа должно осуществляться по единым правилам, особенно в том, что касается возможных вариантов использования средств и требований по отчетности.

58. Положения пунктов с 51-го по 55-й призваны встать на защиту активов НПО и обеспечить надлежащее управление их имуществом.

59. Принцип, закрепленный в пункте 51, не требует от банковских учреждений обязательства предоставления своих услуг любой НПО, обратившейся в банк с таким требованием. В соответствии с принципом недискриминации, банки вольны самостоятельно выбирать своих клиентов.

60. Законодательством должна быть предусмотрена возможность для НПО назначать в уставе или отдельным решением аналогичную структуру, которая вступит во владение ее активами после роспуска и выполнения всех обязательств. Речь идет о принципе, сформировавшемся благодаря положительным практическим примерам, и его следует всячески поощрять и приветствовать. В некоторых случаях пунктами договора, особенно в отношении крупных жертвователей, может быть предусмотрен возврат средств жерт-

вователю в случае роспуска НПО. Правопреемником может стать также государство, в частности, при отсутствии аналогичной структуры, либо в случае признания целей и деятельности НПО незаконными. Тем не менее, это не должно быть источником дополнительных доходов для государства.

61. В пункте 56 устанавливается принцип, в соответствии с которым НПО имеет полное право использовать имеющиеся в ее распоряжении средства для оплаты труда ее сотрудников, а также для возмещения сотрудникам и добровольцам расходов, которые они понесли, действуя от имени НПО, даже если используемые средства были получены от государства.

Государственная поддержка

62. НПО в некоторых случаях быстрее и эффективнее могут удовлетворить нужды общества, нежели государство, особенно в вопросах благосостояния и здравоохранения. В результате государство часто принимает решение об оказании им поддержки в форме прямого выделения грантов или льготного режима налогообложения.

63. Принципы отбора НПО для оказания государственной (общественной) поддержки должны основываться на четких и объективных критериях. Кроме того, общественность должна иметь возможность получать информацию о том, какая НПО получила помощь и на каких основаниях. Органы власти должны иметь возможность удостовериться, что объединения, запросившие помощь или налоговые льготы, действительно работают на некоммерческой основе, поскольку в некоторых странах благодаря налоговым послаблениям некоторые структуры стремятся получить статус НПО, в то время как более подходящим для их деятельности статусом должен был бы быть статус коммерческой компании.

64. В результате в большинстве стран предоставление государственной поддержки поставлено в зависимость от выполнения определенных требований и, в первую очередь, от выполнения НПО общественно-полезных задач. В некоторых странах это может иметь последствием признание особого статуса или классифицирование НПО как организации, действующей в интересах общества, что дает НПО возможность получать пожертвования и пользоваться налоговыми льготами и одновременно обеспечивать защиту третьих лиц.

65. Поскольку оказание государственной поддержки во многом зависит от целей и деятельности НПО, совершенно естественно, что любое крупное изменение в них может привести к пересмотру, изменению или даже прекращению оказания государственной поддержки.

Прозрачность и подотчетность

66. Что касается деятельности и финансового положения НПО, последняя несет ответственность перед рядом сторон, и в первую очередь — перед своими членами, которым она, в соответствии с нормами добросовестной практики, предоставляет ежегодный отчет о своей финансовой и иной деятельности. Кроме того, от НПО, получившей государственную поддержку или налоговые льготы, государство и общество вправе ожидать отчета об использовании общественных средств. И, наконец, в договоре с жертвователями может быть указано, что НПО обязуется отчитываться в использовании предоставляемых пожертвований.

67. Тем не менее, требования к отчетности должны гармонировать с другими обязательствами, касающимися соблюдения тайны частной жизни и конфиденциальности. В частности, должно соблюдаться желание жертвователя не раскрывать своего имени. Соблюдение тайны частной жизни и конфиденциальности, однако, имеет свои пределы. В исключительных случаях, общественные интересы могут стать основанием для доступа органов власти к частной или конфиденциальной информации, например, в целях борьбы с переводом денежных средств, полученных незаконным путем. Любые исключения в нормах коммерческой тайны, либо тайны частной жизни или конфиденциальности жертвователей, выгодоприобретателей и сотрудников, должны иметь место при соблюдении принципа необходимости и соразмерности.

68. В целях гарантирования объективности в документе заложен принцип, согласно которому НПО должны предъявлять свою финансовую отчетность для аудиторской проверки лицом, не зависящим от руководства организации, хотя данное лицо может при этом являться членом НПО. Как часто происходит с малыми коммерческими предприятиями, НПО могут быть освобождены от обязанности предъявлять финансовую отчетность для аудиторской проверки независимым лицом.

Надзор

69. В отличие от предыдущего раздела, в котором речь шла о надзоре над финансовой деятельностью и работой НПО в отношении целей, сформулированных в их уставах, в данном разделе речь идет о надзоре за соблюдением действующих норм гражданского, уголовного и административного права.

70. Наилучшим способом обеспечения этического и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию в этом секторе, как на национальном, так и на международном уровне. Ответственные НПО все более осознают тот факт, что успех некоммерческого сектора во многом зависит от общественного мнения в отношении их эффективности и этичности. Кроме того, в некоторых странах часто составляются кодексы поведения, которые дают возможность группам НПО в том или ином секторе обеспечивать выполнение потребностей этого сектора, преодолевать трудности и доводить все это до широкой аудитории.

71. Государство, тем не менее, имеет законный интерес в регулировании НПО в целях гарантирования уважения прав третьих сторон, в том числе посредством действий, направленных на защиту репутации и экономических интересов, например, других НПО. Вмешательство государства может также потребоваться в целях защиты членов НПО от злоупотреблений вышестоящих должностных лиц, в частности от исключения из рядов НПО в нарушение правил организации, навязывании неблагоприятных условий или принятия полностью необоснованных или произвольных правил. Тем не менее, в большинстве случаев, соответствующей формой защиты может стать возможность для членов НПО обратиться в суд. В принципе, необходимости вмешиваться государственным органам от имени членов НПО возникать не должно.

72. При надзоре за деятельностью НПО административные органы должны исходить из того же принципа, который действует в отношении частных лиц, а именно, что за неимением доказательств обратного, их деятельность является законной. Полномочия административных и правоохранительных органов — в частности в том, что касается обыска

и наложения ареста — а также санкции, которые могут быть наложены, должны соответствовать принципу соразмерности и быть предметом судебного надзора.

73. В Основополагающих принципах указывается, что роспуск НПО — исключительная мера воздействия — должен использоваться в самую последнюю очередь. Такие случаи должны быть чрезвычайно редки, и должно быть показано, что для таких мер существуют весьма веские основания. Несмотря на то, что такая мера может казаться обоснованной, для того, чтобы иметь силу, она, в свою очередь, также должна быть предметом судебного контроля.

Ответственность

74. Принципы, устанавливаемые в данном разделе, вытекают из правосубъектности НПО. НПО существует отдельно от своих членов и учредителей, и только НПО несет ответственность за долги и обязательства, возникшие и принятые от ее имени, кроме случаев нарушений или невыполнения должностных обязанностей со стороны членов, сотрудников или руководства. В последнем случае НПО и иные заинтересованные лица должны быть вправе обратиться в суд с иском к ответственному лицу в целях получения компенсации за причиненный ущерб.

Отношения с государственными органами

75. Компетентный и ответственный вклад НПО в процесс формулирования государственной политики расширяет применение законодательства и повышает серьезность решений, принимаемых на государственном уровне.

76. Несмотря на то, что НПО и государственная власть имеют подчас неоднозначное отношению к диалогу, в интересах обоих создать механизмы для диалога и консультаций, поскольку они преследуют общую цель, которая заключается в нахождении решений проблем общества и удовлетворении потребностей его членов. Роль НПО отличается от роли политических партий и не подменяет ее. На национальном, местном или секторальном уровне могут иметь место консультации, особенно полезные при разработке законодательства.

Рекомендация CM/Rec (2007)14 Комитета министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе[1]

Принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006 заседании заместителей министров

Комитет министров в соответствии со Статьей № 15 Устава Совета Европы,

принимая во внимание, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его государствами-членами и что к этой цели можно стремиться путем принятия общих правил;

сознавая важнейший вклад, внесенный неправительственными организациями (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности за счет содействия просвещению общества, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности государственной власти, и не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ;

признавая также бесценный вклад, внесенный НПО в достижение целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и Устава Совета Европы;

учитывая Декларацию и План действий, принятые на Третьей встрече на высшем уровне глав государств и правительств стран-членов Совета Европы (Варшава, 16-17 мая 2005 г.);

отмечая, что вклад НПО осуществляется путем предельно многообразных форм деятельности, начиная с того, чтобы служить средством коммуникации между различными сегментами общества и властями, до содействия внесению изменений в законодательство и государственную политику, предоставления помощи тем, кто в ней нуждается, разработки технических и профессиональных стандартов, мониторинга соблюдения существующих обязательств в соответствии с национальным и международным законодательством и предоставления возможностей для личной самореализации и для преследования, продвижения и защиты общих с другими интересов;

1 Источник: Официальный сайт совета Европы, раздел «Правовые вопросы»:http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/steering_committees/cdcj/Documents/2007/CM%20Recommendation%20RUSSIAN%20on%20the%20legal%20status%20of%20NGOs.pdf

Помня, что существование многих НПО является проявлением права их членов на свободу ассоциаций в соответствии со Статьей № 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и соблюдения принимающими их странами принципов демократического плюрализма;

учитывая Статью №5 Европейской социальной хартии (пересмотренной) (ETS № 163), Статьи №3, 7 и 8 Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств (ETS №157) и Статью №3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS №144);

признавая, что деятельность НПО влечет за собой не только права, но и обязанности;

принимая во внимание, что лучшим способом обеспечения этичного и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию;

учитывая прецедентное право Европейского Суда по правам человека и мнения органов ООН по соблюдению договоров о правах человека;

принимая в расчет Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144;

основываясь на Фундаментальных принципах о статусе неправительственных организаций в Европе;

учитывая Европейскую Конвенцию о признании юридического лица международных неправительственных организаций (ETS №124) (далее именуется: Конвенция №124) и желательность увеличения числа ее договаривающихся сторон;

рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

• руководствовались в своем законодательстве, политике и практике минимальными стандартами, установленными в настоящей Рекомендации;

• учитывали эти стандарты при мониторинге принятых ими на себя обязательств;

• обеспечивали, чтобы настоящая Рекомендация и сопровождающий Разъяснительный меморандум были переведены и как можно более широко распространены среди НПО и общественности в целом, а также парламентариев, соответствующих органов государственной власти и образовательных учреждений и использованы при обучении государственных служащих.

I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

1. Для целей настоящей Рекомендации НПО представляют собой добровольные самоуправляемые объединения или организации, созданные для осуществления по сути некоммерческих задач их учредителей или членов. В их число не входят политические партии.

2. НПО включают объединения или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут базироваться или не базироваться на членстве.

3. НПО могут быть как неформальными объединениями или организациями, так и объединениями или организациями, имеющими юридическое лицо.

4. НПО могут быть национальными и международными и по составу, и по сфере деятельности.

5. НПО должны иметь право на свободу выражения и все другие универсально и регионально гарантированные права, которые к ним применимы.

6. НПО не должны подчиняться руководству государственных властей.

7. НПО, являющиеся юридическими лицами, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции, налагаемые административным, гражданским и уголовным законодательствами, которые обычно применяются к таким юридическим лицам.

8. Правовая и фискальная база, применяемая к НПО, должна стимулировать их создание и продолжение деятельности.

9. НПО не должны распределять прибыль, которая может возникнуть в результате их деятельности, между своими членами или учредителями, но могут использовать ее на достижение своих задач.

10. Действия или бездействие властей, затрагивающие НПО, должны быть предметом административного надзора и могут оспариваться НПО в независимом и беспристрастном суде, облеченном полной юрисдикцией.

II. ЗАДАЧИ

11. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи при условии, что и задачи, и средства их достижения, соответствуют требованиям демократического общества.

12. НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства.

13. НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии, что они соблюдают прозрачность, декларируя свои побудительные причины. Любая подобная поддержка должна также подчиняться законодательству о финансировании выборов и политических партий.

14. НПО должны иметь возможность свободно заниматься любой законной экономической, хозяйственной или коммерческой деятельностью для того, чтобы поддерживать свою некоммерческую деятельность, без каких-либо обязательных специальных разрешений, однако подчиняясь всем лицензионным или регулятивным требованиям, обычно применяемым к соответствующей деятельности.

15. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи путем вступления в члены ассоциаций, федераций и конфедераций НПО, как национальных, так и международных.

III. ФОРМИРОВАНИЕ И ЧЛЕНСТВО

A. Создание

16. Любое лицо, как физическое, так и юридическое, как гражданин, так и не гражданин страны, либо группа таких лиц должны иметь возможность свободно создавать НПО; и если речь идет не об НПО, основанной на членстве, то должны иметь возможность создавать ее путем дарения или завещания.

17. Двое или более лиц должны иметь возможность создать НПО, основанную на членстве, но для того, чтобы получить юридическое лицо, можно потребовать большее число лиц при условии, что это число не устанавливается на таком уровне, который не стимулирует создание НПО.

B. Уставы

18. НПО, которая является юридическим лицом, как правило, должна иметь устав, который представляет собой либо документ, необходимый для учреждения организации, либо документ, необходимый для регистрации юридического лица, либо, там, где это применимо, любой другой документ, устанавливающий условия деятельности НПО.

19. В уставе НПО, которая является юридическим лицом, как правило, устанавливается следующее:

a) ее название;

b) ее задачи;

c) ее правомочия;

d) высший руководящий орган;

e) периодичность заседаний этого органа;

f) процедура проведения таких заседаний;

g) способ, которым данный орган утверждает финансовые и другие отчеты;

h) порядок внесения изменений в устав и ликвидации организации или ее слияния с другой НПО.

20. Высшим руководящим органом НПО, основанной на членстве, должны быть члены организации, и их согласие должно быть необходимо для любого изменения устава. Для других НПО высшим руководящим органом должен являться тот, который установлен в их уставе.

C. Членство

21. Ни один человек не должен быть обязан по закону или еще как-либо принуждаться к вступлению в члены НПО, за исключением того случая, когда речь идет об объединении или организации, созданной в соответствии с законодательством для регулирования определенной профессиональной деятельности в тех государствах, где подобная организация является НПО.

22. Способность любого лица, как физического, так и юридического, как гражданина, так и не гражданина страны, присоединиться к НПО, основанной на членстве, не должна чрезмерно ограничиваться законом и, оставаясь предметом запрета на неоправданную дискриминацию, должна в первую очередь определяться уставом соответствующей НПО.

23. Члены НПО должны быть защищены от исключения, противоречащего ее уставу.

24. Лица, принадлежащие к НПО, не должны подвергаться каким-либо санкциям за их членство в НПО. Это не исключает возможности того, что подобное членство можно счесть несовместимым с той или иной должностью или занятием.

25. НПО, основанная на членстве, должна иметь возможность свободно разрешать не членам организации принимать участие в ее деятельности.

IV. ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО

A. Общие положения

26. Юридическое лицо НПО должно быть четко отграничено от юридического лица ее членов или учредителей.

27. НПО, созданная путем слияния двух или более НПО, должна являться преемником их прав и обязательств.

B. Получение юридического лица

28. Правила, которым подчиняется получение юридического лица, должны в тех случаях, когда такое получение не следует автоматически из создания НПО, быть сформулированы объективно, и их применение не должно быть оставлено на усмотрение соответствующих властей.

29. Правила получения юридического лица должны быть доведены до сведения широкой общественности, а процесс такого получения должен быть простым для понимания и исполнения.

30. То или иное лицо может быть лишено права сформировать НПО, являющуюся юридическим лицом, после того, как будет осуждено за правонарушение, продемонстрировавшее, что оно не способно сформировать такую организацию. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными.

31. Заявка [о регистрации] НПО, основанной на членстве, должна включать только ее устав, ее адрес и имена ее учредителей, директоров, членов правления и юридических представителей. В случае НПО, не основанной на членстве, может также устанавливаться требование подтвердить наличие финансовых средств, нужных для реализации ее задач.

32. НПО, основанной на членстве, следует обращаться за получением юридического лица только после принятия резолюции, одобряющей такое действие, собранием, на которое были приглашены все члены.

33. За оформление заявки на регистрацию юридического лица может взиматься сбор, однако его сумма не должна устанавливаться на уровне, который не стимулирует подачу заявки.

34. В регистрации юридического лица может быть отказано только если: не были представлены все четко предписанные требуемые документы, было использовано откровенно вводящее в заблуждение название либо название, которое недостаточно отличается от уже существующего названия юридического лица или имени физического лица в соответствующем государстве, либо в уставе имеется задача, которая очевидно несовместима с требованиями демократического общества.

35. Любая оценка приемлемости задач НПО, которая обращается за регистрацией юридического лица, должна производиться на основе адекватной информированности и уважения к понятию политического плюрализма. Оценка не должна диктоваться предвзятыми мнениями.

36. Орган, ответственный за регистрацию юридического лица, должен действовать независимо и беспристрастно при принятии решений. Такой орган должен располагать персоналом, чья численность и соответствующая квалификация должны быть достаточными для выполнения органом своих функций.

37. Для принятия решения о предоставлении или отказе в предоставлении юридического лица должен был установлен разумный срок.

38. Все решения должны сообщаться заявителю, и любой отказ должен включать изложение причин в письменном виде и может быть оспорен в независимом и беспристрастном суде.

39. Решения о праве НПО на получение финансовых и иных льгот должны приниматься независимо от тех, которые связаны с получением юридического лица, и предпочтительно — другим органом.

40. Сведения о регистрации НПО как юридического лица там, где это уже не является автоматическим следствием создания НПО, должны быть легко доступны общественности.

41. От НПО не должно требоваться периодическое возобновление регистрации юридического лица.

C. Филиалы. Изменения в уставе

42. От НПО не должно требоваться получать какое-либо разрешение на создание филиалов как в той же стране, так и (при условии соблюдения положений пункта №45, см. ниже) за рубежом.

43. От НПО не должно требоваться утверждения каким-либо государственным органом внесения дальнейших изменений в устав, если только изменения не касаются ее названия и задач. Выдача такого разрешения должна подчиняться тем же процедурам, как и получение юридического лица, однако при таких изменениях от НПО не должно требоваться заново создавать организацию. Допустимо требование об уведомлении соответствующего государственного органа об иных поправках к уставу НПО перед их вступлением в действие.

D. Ликвидация юридического лица

44. Юридическое лицо НПО может быть ликвидировано только в результате добровольных действий ее членов, либо действий руководства НПО в случае НПО, не основанной на членстве, или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных правонарушений.

E. Зарубежные НПО

45. Без ущерба для применения положений Конвенции №.124 в отношении тех государств, которые ратифицировали эту конвенцию, от зарубежных НПО может требоваться получение разрешения на работу в принимающей стране способом, который соответствует положениям пунктов с 28 по 31 и с 33 по 39 настоящей Рекомендации.

V. УПРАВЛЕНИЕ

46. Лица, отвечающие за управление НПО, основанной на членстве, должны избираться или назначаться высшим руководящим органом, либо органом, которому он делегировал эту задачу. Управленческий персонал НПО, не основанной на членстве, должен назначаться в соответствии с ее уставом.

47. НПО должна обеспечить, чтобы ее органы управления и принятия решений соответствовали ее уставу, но в остальном имеет право самостоятельно решать, каким образом их организовать в соответствии со своими задачами. НПО не должны требоваться никакие разрешения от властей на то, чтобы менять свою внутреннюю структуру или правила.

48. Назначение, выборы или замена руководящих сотрудников, а также, при соблюдении положений пунктов 22 и 23 настоящей Рекомендации, принятие или исключение членов должны относиться к самостоятельной компетенции НПО. Однако то или иное лицо может быть лишено права занимать руководящую должность в НПО после обвинительного приговора суда за правонарушение, которое продемонстрировало, что это лицо неспособно выполнять такие обязанности. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными.

49. НПО не должна подвергаться каким-либо особым ограничениям на наличие в числе ее руководства и сотрудников, которые не являются гражданами данного государства.

VI. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ, ИМУЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА

А. Привлечение финансовых средств

50. НПО должна иметь право просить и получать финансирование – денежные или натуральные пожертвования – не только от государственных органов в своей стране, но также от институциональных или индивидуальных доноров и от других государственных или многосторонних агентств, будучи обязана соблюдать при этом только общее законодательство, относящееся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий.

В. Имущество

51. НПО-юридическое лицо должна иметь доступ к банковским услугам.

52. НПО-юридическое лицо должна иметь возможность возбуждать иски о возмещении любого вреда, причиненного ее имуществу.

53. НПО-юридического лица можно потребовать следовать независимым рекомендациям при продаже или приобретении земли, недвижимости и других крупных активов, если она получают какую-либо форму государственной поддержки.

54. НПО-юридическое лицо не должна использовать имущество, приобретенное на условиях освобождения от налогов, для целей, не подпадающих под освобождение от налогов.

55. НПО-юридическое лицо может использовать свое имущество для оплаты работы

сотрудников, а также может компенсировать разумные расходы своих сотрудников и волонтеров, понесенные при выполнении ее поручений.

56. НПО-юридическое лицо может назначить преемника, который получит ее имущество в случае ликвидации, но только после выполнения всех других обязательств и соблюдения всех прав ее доноров на возвращение денег. Однако в случае, когда преемник не был назначен или соответствующая НПО недавно получила государственное финансирование или другую форму поддержки, можно потребовать, чтобы это имущество она либо передала другой НПО или юридическому лицу, которое наиболее близко соответствует ее задачам, либо имущество было передано ею государству. Более того, государство может само являться преемником в том случае, когда либо задачи, либо средства их достижения, использованные НПО, оказались недопустимыми.

C. Государственная поддержка

57. НПО должна получать помощь в реализации своих задач за счет государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и иных налогов или пошлин на членские взносы, денежные средства и товары, полученные от доноров или государственных и международных агентств, доходы от инвестиций, сдачи в аренду, гонораров, экономической деятельности, имущественных сделок, а также стимулирования пожертвований за счет исключения их из налогооблагаемой базы или предоставления кредитов.

58. Любая форма государственной поддержки НПО должна подчиняться четким и объективным критериям.

59. Природа и бенефициары деятельности, осуществляемой НПО, могут служить значимыми основаниями при принятии решения о предоставлении или не предоставлении ей какой-либо формы государственной поддержки.

60. Предоставление государственной поддержки может зависеть также от того, относится ли НПО к конкретной категории или режиму, определенному в законодательстве или имеющему конкретную правовую форму.

61. Существенное изменение устава или деятельности НПО может привести к изменению или прекращению любого гранта или государственной помощи.

VII. ПОДОТЧЕТНОСТЬ

A. Прозрачность

62. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана каждый год предоставлять отчет о своих расходах и описание деятельности в соответствующий надзорный орган.

63. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана сообщать о том, какую часть своих средств она использовала на работу по привлечению средств и на административные расходы.

64. Вся отчетность должна составляться с обязательным соблюдением прав доноров, бенефициаров и сотрудников, а также права на законную деловую конфиденциальность.

65. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана провести аудит своих расходов организацией или лицом, независимым от ее руководства.

66. Иностранная НПО должна подчиняться требованиям пунктов с 62 по 65 настоящей Рекомендации только в отношении ее деятельности в принимающей стране.

B. Надзор

67. Деятельность НПО должна признаваться законной при отсутствии доказательств противного.

68. От НПО можно потребовать предъявить данные ее бухгалтерского учета, документы и деятельность для проверки надзорным органом, если НПО не выполнила требования к отчетности или если имеются разумные основания подозревать совершенные в прошлом или готовящиеся правонарушения.

69. НПО не должна подвергаться обыскам и выемкам без объективных оснований для подобных мер и соответствующего судебного постановления.

70. Не должно иметь место никакое постороннее вмешательство в дела НПО, если не установлен факт серьезного нарушения правовых требований, применимых к НПО, или если отсутствуют разумные основания полагать, что готовится такое нарушение.

71. НПО, как правило, должна иметь возможность обратиться с просьбой о приостановлении любых принятых в ее отношении административных мер. Отказ в такой просьбе должно быть возможно незамедлительно оспорить в суде.

72. В большинстве случаев надлежащей санкцией в отношении НПО за нарушение применимых к ней правовых требований (включая те, которые относятся к получению юридического лица) должно быть простое требование исправить нарушение и/или наложение административного, гражданского или уголовного взыскания на организацию и/или на отдельных лиц, непосредственно несущих ответственность за нарушение. Взыскание должно быть основано на действующем законодательстве и соблюдать принцип соразмерности.

73. Иностранная НПО должна подчиняться требованиям пунктов с 68 по 72 настоящей Рекомендации только в отношении ее деятельности в принимающей стране.

74. Ликвидация НПО или, в случае иностранной НПО, отмена разрешения на ее деятельность, может производиться только по постановлению суда при убедительных доказательствах наличия оснований, предусмотренных в пунктах 44 и 45 настоящей рекомендации. Такое постановление должно быть возможно незамедлительно оспорить

C. Ответственность

75. Руководство, директора и сотрудники НПО-юридического лица не должны лично нести ответственность по ее долгам, денежным и иным обязательствам. Однако они могут быть привлечены к ответственности перед НПО, третьей стороной, или перед ними всеми за ненадлежащее исполнение профессиональных функций или невыполнение обязанностей.

VIII. УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

76. Государственные и квази-государственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения многообразных мнений людей относительно функционирования общества. Такое участие и кооперацию должно облегчать обеспечение соответствующего раскрытия официальной информации или доступа к этой информации.

77. С НПО должны проводиться консультации при подготовке проектов первичного и вторичного законодательства, которое отражается на их статусе, финансировании или сферах деятельности.

Пояснительный меморандум к Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе[1]

ВВЕДЕНИЕ

1. Вот уже несколько лет Совет Европы работает над укреплением правовой структуры гражданского общества в Европе. Эта работа привела к принятию Европейской конвенции о признании правосубъектности международных неправительственных организаций (в дальнейшем — Конвенция №124), которая является единственным обязательным международным инструментом, применимым к таким организациям (в дальнейшем — НПО).

2. Дискуссия о статусе неправительственных организаций началась в Совете Европы в 1996 году и привела к принятию в 1998 году «Указаний по развитию и укреплению НПО в Европе», в 2002 — «Основных принципов о статусе неправительственных организаций в Европе». Эти документы стали логическим и существенным дополнением Конвенции №124, касающимся деятельности НПО на национальном уровне. И, хотя «Основные принципы» не имеют юридической силы, в 2004 году Комитет министров принял их во внимание и рекомендовал распространять документ насколько это возможно среди государств-членов Совета Европы.

3. Кроме этого, в 2003 году Советом Европы было проведено исследование на предмет наличия и функционирования правовой структуры для создания и деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы. Данное исследование послужило основой для сравнительного анализа национальных законодательств об НПО с упомянутыми выше «Основными принципами». Результаты были зафиксированы в отчете Генерального секретаря по тематическому мониторингу «О свободе ассоциаций», который был представлен на рассмотрение членам Комитета министров в октябре 2005 года.

4. В декабре 2005 года, в свете отчета о данном мониторинге, Комитет министров принял решение о создании Группы специалистов по вопросам правового статуса неправительственных организаций (CJ-S-ONG), наделив ее полномочиями под эгидой Европейского комитета по правовому сотрудничеству (CDCJ) продолжать работу по созданию нового, не имеющего обязательной силы правового инструмента в форме проекта рекомендации о правовом статусе НПО в Европе, с учетом «Основных принципов о статусе неправительственных организаций в Европе», а также тематического доклада Генерального секретаря «О свободе ассоциаций».

1 Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.

5. CJ-S-ONG провели две встречи в 2006 году по подготовке проекта рекомендации о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. Группу возглавил г-н Эберхард Деш (Германия), член CDCJ. Научный эксперт группы, г-н Джереми МакБрайд (Соединенное Королевство), внес неоценимый вклад в ее работу.

6. 1 марта 2007 года текст Рекомендации CM/Rec (2007) 14 был одобрен CDCJ, а 10 октября 2007 года принят на 1006-й сессии Комитета министров.

7. Целевыми группами данного инструмента являются законодатели, государственные власти и непосредственно НПО. Документ устанавливает рекомендуемые стандарты по изменению законодательства и правоприменительной практики в отношении НПО, а также по управлению и функционированию самих НПО в демократическом обществе, основанном на принципах верховенства закона.

8. Ни одно из положений данной Рекомендации не может быть воспринято как налагающее ограничения прав или гарантий, признанных государством-членом СЕ по отношению к НПО, либо как предотвращающее признание государством-членом более широких прав и гарантий.

ПРЕАМБУЛА

9. Деятельность по созданию и укреплению общества, приверженного демократии и правам человека, в государствах-членах СЕ успешна во многом благодаря НПО (как формальным, так и менее формальным объединениям). Вклад этих организаций имеет историческое значение, они продолжают играть важную роль в обеспечении поддержания прежнего уровня приверженности идеям, демократия и права человека защищаются еще более эффективно благодаря деятельности НПО. Значение таких организаций было недавно отмечено в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, в резолюции Генеральной ассамблеи ООН A/RES/53/144 (в дальнейшем — Декларация ООН о правозащитниках) на мировом уровне, в Программе действий Третьего саммита — на региональном уровне. Без масштабной образовательной деятельности и кампаний, проведенных НПО, многие не были бы проинформированы или вовлечены в процесс принятия решений, которые в дальнейшем непосредственно затронут их, а также общества, в которых они живут.

Деятельность НПО в сфере общественного выбора, безусловно, важна, однако их участие в развитии и обогащении культурной жизни, а также улучшении и обеспечении социального благополучия общества в целом представляется не менее существенным.

10. Более того, в связи с постоянным вкладом в сферу культуры, демократии, прав человека и социальной справедливости, НПО занимают центральную позицию в осуществлении целей, ради которых были созданы такие организации, как ООН и Совет Европы. НПО добиваются этих целей, работая в различных странах в качестве партнеров этих организаций, либо на основании стандартов, разработанных ООН и СЕ, а также участвуя в международных и региональных форумах.

11. Во время Третьего саммита СЕ главы государств и правительств назвали Совет Европы «основной площадкой для защиты и продвижения прав человека в Европе», выполняющей «активную роль в защите прав отдельных лиц, содействии неоценимой деятельности неправительственных организаций, эффективной защите прав человека в целом».

12. Важно понимать, насколько разнообразна деятельность НПО, не в последнюю очередь об этом нужно помнить при создании правовой системы, применимой к таким организациям, а также в процессе распределения поддержки (прямой и косвенной), которую им может оказать государство с целью обеспечения успеха деятельности НПО. Приведенные здесь примеры иллюстрируют такое разнообразие и не должны восприниматься как исчерпывающие.

13. И, хотя НПО играют важную роль в защите прав человека, сама возможность создания и функционирования организаций, основанных на членстве, является одним из таких прав, гарантированных каждому на региональном уровне статьей 11 Европейской конвенции прав человека (далее по тексту — Европейская конвенция), а для отдельных групп либо форм организации — статьей 5 Европейской социальной хартии (с изменениями), статьями 3, 7 и 8 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а также статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Более того, возможность НПО участвовать в общественной жизни и выражать широкий спектр взглядов и позиций — это ключевой элемент плюрализма, который является основным показателем настоящей демократии.

14. Особое внимание в данной Рекомендации уделено правовым и финансовым рамках обеспечения деятельности НПО, сохранения вклада, который такие организации вносят в жизнь общества и государства. В документе также сделан акцент на некоторых ограничениях задач и деятельности, которые должны соблюдаться НПО, в особой степени в отношении задач и деятельности антидемократического характера, а также организациями, которые занимаются получением и распределением прибыли. В дополнение подчеркнута степень ответственности за получение государственной поддержки деятельности НПО, а также описана обязанность таких организаций быть открытыми и соблюдать общеприменимое законодательство.

15. Данная Рекомендация основана на положениях о гарантии свободы ассоциаций, а также других прав человека и основных свобод, которые закреплены в решениях Европейского Суда по правам человека (далее по тексту — Европейский Суд), а также отражены в документах ООН о правах человека. В Рекомендации приведена формулировка особых стандартов, связанных с НПО, что особенно важно, т. к. перечисленные документы относятся также к вопросам, не связанным со свободой ассоциаций.

16. И, хотя большинство НПО создаются на территории отдельных государств, их деятельность ограничена рамками данного государства, существует множество НПО, цели которых можно применить по отношению к двум и более странам-членам СЕ, а также членство в которых носит международный характер. Конвенция №124 была принята с целью упорядочения деятельности таких НПО. В то время как применение данной Рекомендации может способствовать достижению этой цели, отсутствие каких-либо требований о признании правосубъектности НПО, учрежденных в других странах, означает, что существует острая потребность в дальнейшем увеличении сторон, подписавших и ратифицировавших Конвенцию №124.

17. Выполнение данной Рекомендации потребует от стран-участниц СЕ пересмотра законодательных, политических и правоприменительных стандартов конкретной страны, которые имеют отношение к созданию, функционированию и прекращению деятельности НПО. Более того, эти стандарты должны стать основой для оценки степени

эффективности исполнения обязательств, взятых на себя отдельной страной. Дальнейшее осуществление Рекомендации будет успешным лишь в случае наиболее широкого распространения стандартов, закрепленных в ней. В таком случае необходимо будет создать условия для того, чтобы Рекомендация была доступна не только тем, кто имеет отношение к регулированию деятельности НПО и самим НПО, но и широкой общественности. Сделать это необходимо потому, что ***а)*** являясь основными бенефициарами деятельности НПО, общественность имеет законный интерес к их работе и ***б)*** именно общество является основным источником пополнения численного состава организаций. Кроме того, выполнение стандартов будет способствовать их популяризации (посредством тренингов) среди чиновников, ответственных за вопросы, связанные с НПО.

I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Пункт 1

18. Не существует общего определения НПО, этот термин может быть использован для дефиниции целого ряда организаций национального и межгосударственного уровней. В определении НПО, данном в настоящей Рекомендации, выделяются основные качества и характеристики такого типа организаций: их создание и текущая деятельность осуществляются на добровольной основе (выбор тех, кто основывает организацию и вступает в нее, а в случае организаций, не основанных на членстве, — выбор руководителей таких организаций); эти организации скорее самоуправленческие, нежели действующие по указанию государственных властей; целью их деятельности не является получение прибыли.

19. НПО можно называть по-разному: ассоциация, благотворительное учреждение, фонд, неприбыльная корпорация, общество или траст, но имя скорее описывает сущность их деятельности, нежели формальное предназначение, которое объединяет такие организации в рамках настоящей Рекомендации. Таким образом, говоря о какой-либо организации «общественная» или «пара-государственная», мы не перестаем воспринимать ее как НПО, если именно так можно определить ее основные характеристики; см. ***Chassagnou против Франции***, № 25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999г.

20. Политические партии не подпадают под данное определение, так как во многих странах они являются субъектом отдельного законодательства, которое не применимо в отношении НПО. Однако подобное исключение вовсе не предполагает того, что все государства должны наделять партии статусом, отличным от НПО.

21. Более того, законно учрежденные профессиональные объединения, членами которых в обязательном порядке являются представители определенных профессий, скорее всего, также выпадают из определения НПО по причинам несоответствия критерию добровольности участия и независимости от влияния властей. Этот факт привел к тому, что Европейский Суд не рассматривает такие формы организации в рамках защиты свободы ассоциаций согласно ст. 11 Европейской конвенции; см. ***Le Compte, Van Leuven and De Meyere против Бельгии,*** № 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981. Повторим, что данное исключение не является препятствием для того, чтобы определенное государство относило такого рода организации к НПО. Однако добровольный характер деятельности может быть достаточным основанием для создания в рамках данной организации структурного подразделения, которое будет соответствовать определению НПО; к примеру, комитет по правам человека или ассоциация (коллегия) адвокатов.

Пункт 2

22. Разнообразие НПО отражается и в том факте, что они фактически могут быть основаны на членстве, либо быть не основанными на членстве структурами, отражая, таким образом, разницу между «ассоциациями» («некоторым количеством лиц, объединенных с определенными целями») и «фондами» («некоторая собственность, данная для определенных целей»). Более того, учредителями НПО могут быть физические, юридические лица, комбинации таких лиц, а также сами НПО (объединение нескольких структур с целью коллективного достижения своих целей).

Пункт 3

23. Во многих случаях, описанных Европейским Судом, к примеру, ***Sidiropoulos и другие против Греции,*** № 26695/95, 10 июля 1998г., а также ***Gorzelik и другие против Польши [GC],*** № 44158/98, 17 февраля 2004г., право на коллективную деятельность не имело бы практического значения без наличия возможности создания юридического лица для достижения целей организации. Отсутствие такой возможности повлечет нарушение ст. 11 Европейской конвенции. Тем не менее, учредители НПО могут прийти к заключению, что их цели, особенно если они относительно ограничены в сфере применения или продолжительности во времени, могут быть достигнуты и без создания формальной структуры, и поэтому у организации нет необходимости обладать статусом юридического лица.

24. Таким образом, учредители НПО (или члены организации, которая уже была сформирована) должны иметь возможность выбирать, нужно ли им становиться организацией-юридическим лицом или достаточно быть (оставаться) организацией, которая не обладает формальным правовым статусом. Однако это не исключает возможности сохранения в законодательстве стран-участниц СЕ положений о том, что предоставление статуса юридического лица является автоматическим последствием создания НПО, т. е. нет необходимости в каком-либо формальном разрешении перед получением этого статуса.

Пункт 4

25. Несмотря на то, что деятельность многих НПО может носить местный или региональный характер, цели некоторых НПО могут быть достигнуты наиболее эффективно на национальном и международном уровнях, в отдельных случаях может отмечаться необходимость работать на нескольких или даже на всех из перечисленных уровней. Выбор уровня (уровней) деятельности должен всегда быть вопросом учредителей организации и ее членов. Вполне возможно, что члены организации захотят сменить уровень (уровни) функционирования организации, и они должны иметь возможность сделать это.

Пункт 5

26. Свобода самовыражения является наиболее важным условием достижения целей НПО. Существуют определенные права и свободы, которые имеют отношение к учредителям и членам НПО: см. заявку № 7805/77, ***X и Church of Scientology (Церковь Сайентологии) против Соединенного Королевства,*** 16 DR 68 (1979), а также ***Wilson, National Union of Journalists (Национальный союз журналистов) и другие против Соединенного Королевства***, № 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002г. Кроме этих прав, однако, есть и многие другие права, которые способствуют улучшению эффективности деятельности организаций: запрет дискриминации, право на спра-

ведливое слушание, запрет на приговоры, имеющие обратную силу, право на уважение частной жизни и корреспонденции, право мирного владения имуществом и право на эффективные средства судебной защиты.

27. Более того, несоблюдение прав человека и основных свобод лиц, принадлежащих к НПО, основанных на членстве, в особенности права на жизнь, права на свободу и защиту личности, права на свободу мысли, совести и религии, права на свободу ассоциаций, права на политическое участие и свободу передвижения зачастую подрывает возможность достижения такими организациями своих целей.

Пункт 6

28. Несмотря на то, что НПО подчиняются закону, как и все остальные субъекты, свобода от влияния государственной власти является основным показателем «неправительственности» НПО. Эта свобода должна относиться не только к решению о создании НПО, выбору целей организации, но также и к способу управления организацией и выбору сферы ее деятельности. В частности, государственные органы не должны предпринимать попыток контролировать НПО (см. выводы о нарушении ст. 11 Европейской конвенции в деле ***Sigurdur A Sigurjonsson против Исландии***, № 16130/90, 30 июня 1993г. в результате попытки использования ассоциации таксистов в целях установления контроля над предоставлением таксомоторных услуг), а также вмешиваться в процесс выбора НПО своих лидеров или представителей (см. усмотрение о нарушении свободы религии в соответствии со ст. 9 Европейской конвенции, которая налагает похожие обязательства, что и в случае ст. 11, см. дела ***Serif против Греции***, № 38178/97, 14 декабря 1999г., ***Hasan и Chaush против Болгарии [GC]***, № 30985/96, 26 октября 2000, а также ***Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы***, № 45701/99, 13 декабря 2001г.).

29. Это вовсе не означает, что власти не могут оказывать определенную помощь НПО в достижении их целей, которые, по мнению властей, заслуживают особого внимания, но НПО должны иметь возможность свободно принимать или отказываться от такой поддержки. Более того, заставлять НПО выполнять конкретные действия, которые представляются важными государству, недопустимо ни законодательно, ни с использованием иных способов влияния.

Пункт 7

30. Наделение организации правовым статусом юридического лица не должно означать присвоение НПО больших полномочий, чем у других юридических лиц. Наиболее важными для деятельности организации, скорее всего, и будут основные характеристики такого статуса: возможность заключать соглашения, имеющие отношение к достижению целей организации, совершать оплату приобретенных товаров и услуг, в частности, посредством банковских операций, а также возможность владеть имуществом.

Однако всегда должна оставаться возможность наделять отдельные типы НПО более широкими полномочиями, что, безусловно, будет важным для достижения их целей. Такие дополнительные права, которые были признаны необходимыми для деятельности НПО, включают в себя право на наблюдение за ходом судебного процесса и других процессуальных действий[1]; участие в общественной деятельности и критике действий правитель-

1 Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (3) (b), Документ Московской встречи ОБСЕ,

ства[1]; способствование продвижению идей прав человека[2]; оказание консультаций[3]; предоставление информации о международных организациях[4]; поиск информации[5]. В то же время обладание правовыми возможностями неотъемлемо связано с обязательством действовать в рамках закона, и НПО не должны ждать каких-либо исключений в отношении исполнения обязательств и выполнения санкций административного, гражданского и уголовного права, применимых к юридическим лицам.

Пункт 8

31. Принимая во внимание участие НПО в решении широкого спектра общественных задач, важно наличие правовой и финансовой системы, которая бы способствовала созданию подобных организаций и их текущей деятельности. Правовая система должна характеризоваться, в первую очередь, наличием гибкой процедуры получения юридического статуса, а также не чересчур жестким подходом к регулированию деятельности НПО. Финансовая система может быть основана на необлагаемых налогами грантах, прямом освобождении от некоторых подоходных налогов и налогов на расходы, а также обеспечении поощрениями налогоплательщиков, которые поддерживают деятельность НПО (см. далее статью 57 Рекомендации).

Пункт 9

32. Свобода создания НПО — скорее важное гражданское и политическое, нежели экономическое, право. Недопустимо создание НПО с первичной целью получения доходов от деятельности организации. Любая прибыль, полученная от работы НПО, должна быть вложена в дальнейшую деятельность по достижению целей организации, а не перераспределена между членами организации или ее учредителями. Тем не менее, это не означает, что НПО, основанные на членстве, не могут существовать для продвижения интересов своих членов, обеспечивая их экономическими выгодами в равной степени с моральными, физическими, социальными или духовными.

Пункт 10

33. Рекомендация признает необходимость регулятивного контроля над созданием и текущей деятельностью НПО. Тем не менее важно, чтобы контроль не осуществлялся ошибочно или неуместным образом. Основными способами предотвращения такой ситуации станет готовность администрации пересмотреть собственные решения, а также надзорный контроль суда. Безусловно, для государства, которое руководствуется принципами верховенства закона, очень важно, чтобы НПО и их члены имели возможность в судебном порядке оспаривать акты или деяния, которые непосредственно влияют на их деятельность и затрагивают интересы. При этом независимый суд обладает полномочи-

1 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды («Орхусская конвенция»), ст.6 – 8; Европейская хартия о статусе судей, ст. 1,8; Декларация ООН о правозащитниках, ст.8; Документ Московской встречи ОБСЕ, 1991г., пункт 43.

2 Декларация ООН о правозащитниках, ст.7.

3 Декларация ООН о правозащитниках, ст.9 (3) (с).

4 Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (4).

5 Орхусская конвенция, ст. 4.

ями пересматривать все аспекты законности таких актов или деяний. Отсутствие подобных условий, вероятно, станет нарушением права на эффективную судебную защиту, гарантированного ст.13 Европейской конвенции.

II. ЗАДАЧИ

Пункт 11

34. НПО должны обладать возможностью добиваться любой цели, которая может быть достигнута человеком, сообщество лиц не может сделать эту же цель противоречивой в своей сути. Стремление к незаконным целям можно запретить законодательно, что, тем не менее, не должно исключать возможности добиваться изменения законодательства (включая конституцию) законными способами, ведь демократия как раз и основывается на возможности предложения и обсуждения различных политических программ; см. ходатайство № 7525/76, ***X против Соединенного Королевства***, 11 DR 117 (1978) (адвокаси/лобби реформы уголовного законодательства), а также ***The Socialist Party (Социалистическая партия) и другие против Турции*** [GC], № 21237/93, 25 мая 1998 (адвокаси/лобби федеральной конституции).

35. Более того, очень важно, чтобы под определение запрещенной законом деятельности не подпадали действия, которые защищены правами и свободами, принятыми на всемирном и местном уровнях; см. ***Sidiropoulos и другие против Греции***,№ 26695/95, 10 июля 1998 — свидетельство того, что страна-ответчик подписала документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, разрешающие создание ассоциаций с целью защиты культурного и духовного наследия, в поддержку утверждения, что задача защищать и развивать традиции и народную культуру региона была абсолютно законной.

36. Непозволительно, однако, использование антидемократических мер в достижении изменения законодательства или конституции, а также стремление к по сути недемократическим изменениям. см. ***Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции*** [GC], № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003г.

Пункт 12

37. Возможности НПО проводить исследовательские, образовательные и адвокаси-мероприятия по общественно важным вопросам наверняка будут основными в достижении целей организации. Было бы бессмысленным проводить такие исследования, выполнять образовательную работу и адвокатировать в ситуации, когда выразить несогласие с государственной политикой или предложить изменения в законодательство невозможно.

Пункт 13

38. И, хотя НПО не являются политическими партиями, поддержка последних первыми в период выборов и референдумов может стать важным средством полного или частичного достижения определенных целей, поскольку результаты выборов или референдума могут привести к изменениям закона или политического курса, благоприятным по отношению к намеченным целям. НПО должны иметь возможность свободно оказывать такую поддержку, но при условии, что они будут открыто выражать свою мотивацию, в частности, чтобы удостовериться, что члены организации и те, кто оказывают финансовую поддержку ее деятельности, осведомлены о помощи, предоставляемой НПО политическим партиям, что законодательство о финансировании выборов и политических партий соблюдено. Такое законодательство может, к примеру, устанавливать ограни-

чения по объему предоставляемого финансирования либо запрещать финансирование такой деятельности из иностранных источников.

39. И, хотя НПО должны иметь возможность поддерживать политические партии в определенных вопросах, оказание подобной поддержки может быть несовместимо с целями некоторых финансирующих организаций. Во-первых, грантодателям может быть запрещено осуществление поддержки любого вида адвокаси, во-вторых, их общественный статус может предполагать беспартийность и непредубежденность, а это означает, что они должны иметь возможность отзывать финансовую и иную помощь в случае наличия факта поддержки НПО политических организаций.

Пункт 14

40. Неприбыльность НПО — одна из основных характеристик, которая отличает такие организации, в частности, от коммерческих предприятий. Однако НПО не могут добиваться своих целей без финансовых средств, которые не обязательно приходят в организацию в качестве членских взносов, грантов и пожертвований, но поступают в результате хозяйственной, коммерческой деятельности и деловых операций.

41. Таким образом, не должно существовать препятствий для осуществления НПО подобной деятельности при условии, что все полученные от такой деятельности доходы не будут перераспределяться между членами и учредителями организации (см. пункт 9 Рекомендации) и что такая деятельность будет осуществляться с учетом правил лицензирования и управления, применимых к данному виду деятельности.

42. Хозяйственная или коммерческая деятельность, деловые операции должны осуществляться в соответствии с определенными требованиями (например, необходимость учреждения дочернего предприятия).

Пункт 15

43. Ассоциации, федерации и конфедерации НПО (являющиеся сами по себе НПО) играют важную роль в укреплении согласованности позиций, единения таких организаций, а также позволяют разделять спектр услуг и устанавливать общие стандарты. НПО в достижении своих целей должны иметь возможность присоединяться или не присоединяться к подобным ассоциациям, федерациям и конфедерациям.

III. ФОРМИРОВАНИЕ И ЧЛЕНСТВО

А. Создание

Пункт 16

44. Принимая во внимание фундаментальный принцип о том, что любой человек или группа лиц имеют право учреждать НПО, не должно существовать ограничений для создания такой организации лицами, не являющимися гражданами государства, в котором такое создание происходит, либо юридическими лицами. В случае не граждан это право закреплено также статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS №144).

45. Более того, при условии развивающихся возможностей свобода ассоциации, эксплицитно гарантированная детям в рамках ст. 15 Конвенции о правах ребенка, будет также означать возможность создавать НПО.

46. Создание НПО, не основанной на членстве, должно быть возможным посредством дарения, если учредитель жив, или на основании завещания в случае его/ее смерти. Однако данное положение не должно интерпретироваться как применимое ко всем правовым формам. В некоторых странах, к примеру, не существует возможности создания любых неприбыльных правовых форм по завещанию.

Пункт 17

47. В соответствии с гарантиями о свободе ассоциаций, не существует минимального количества лиц, необходимого для создания НПО, основанной на членстве. Гарантия такого права, по сути, означает, что для создания юридического лица необходимо всего два человека. Однако считается, что получение статуса юридического лица может стать основанием для ужесточения требований для создания членской НПО. Несмотря на это, не должно существовать условий, оправдывающих установление минимума, который, очевидно, препятствует или подавляет создание НПО, основанной на членстве.

B. Устав

Пункт 18

48. НПО, в особенности обладающие статусом юридического лица, должны принимать во внимание потребности различных сторон — членов, учредителей, пользователей, бенефициаров, доноров, сотрудников, государственной власти — в контексте организации деятельности НПО и процесса принятия решений в организации. Этого легче достичь тем организациям, которые обладают статусом юридического лица, которые имеют четко прописанный устав, соответствующий законодательству страны, в которой была создана организация. Устав определяет условия деятельности организации. Тем не менее принято считать, что в некоторых типах правовых систем возможно достижение этой цели и без наличия формально принятого устава (к примеру, неформальные ассоциации в Нидерландах).

Пункт 19

49. Требования, описанные в данном пункте, касаются вопросов, которые наверняка являются основными в определении условий деятельности НПО. Лица, создающие организацию, либо являющиеся ее членами (а также те, кто несет ответственность за направления деятельности НПО в случае организации, не основанной на членстве), вправе определять дополнительные условия в уставе организации, но, как правило, это не является обязательным. Термин «правомочия» обозначает полномочия, данные уставом (прямо или косвенным образом) на совершение определенных действий для достижения целей НПО.

Пункт 20

50. Требование о формировании высшего руководящего органа НПО непосредственно из членов организации — это проявление свободы ассоциации. Это не означает, что члены организации не могут делегировать полномочия предпринимать определенные действия другим органам, но они должны всегда иметь возможность отозвать эти полномочия и разрешать вопрос самостоятельно.

51. Такое суждение недействительно в отношении организаций, не основанных на членстве, в случае которых высший руководящий орган определяется уставом, составленным учредителями НПО или измененным в установленном порядке.

C. Членство

Пункт 21

52. Существует довольно существенный негативный аспект свободы ассоциации, а именно, человека нельзя незаконно принуждать вступить в НПО или оставаться членом организации, принадлежать к которой он не желает ввиду этических, философских, политических или религиозных убеждений. В частности, никого нельзя заставить вступить в определенную НПО, чтобы получить работу или продолжать улучшать условия своей жизни; см. в контексте профессиональных союзов ***Young, James и Webster против Соединенного Королевства,*** № 7601/76 и 7806/77, 13 августа 1981г.

53. Рассматривая ситуацию вне контекста профессиональной деятельности, неприемлемо также принуждение кого-либо состоять в НПО при наличии у него глубокого несогласия с одной или более целями организации; см. ***Chassagnou против Франции,*** №25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999г. (о принуждении состоять в охотничьей ассоциации). При этом не имеет значения, предусмотрено ли принуждение состоять в НПО законодательством либо в нем определены лишь предпосылки для этого.

54. Однако необходимость вступления в профессиональную ассоциацию как часть регулирующего воздействия на эту профессию не вызывает возражений до тех пор, пока не существует ограничения для членов на создание собственных организаций в дополнение к той, в которую они были обязаны вступить; см. ***Le Compte, Van Leuven и De Meyere против Бельгии***, № 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981г.

Пункт 22

55. Гарантия свободы ассоциации в ст.11 Европейской конвенции и других инструментах по правам человека применима «в отношении каждого» в рамках национального законодательства, таким образом, рамки налагаемых ограничений будут довольно узкими. Конечно же, это имеет отношение и к детям, в особенности учитывая тот факт, что свобода ассоциации гарантирована ст.15 Конвенции о правах ребенка, что, однако, не упраздняет необходимости принятия определенных защитных мер, чтобы оградить детей от эксплуатации или моральной (и связанной с ней) опасности. Любые ограничения возможности ребенка вступать в организацию, основанную на членстве, должны рассматриваться на основании их развивающихся способностей, быть соразмерными, юридически достоверными и ни в коем случае не исключать полностью возможности присоединиться к НПО.

56. Подобным образом следует использовать право лиц, не являющихся гражданами страны, и любое ограничение в такой ситуации должно соответствовать списку возможных ограничений деятельности лиц, не являющихся гражданами определенной страны, как указано в ст.16 Европейской конвенции; см. ***Piermont против Франции***, №15773/89 и 15774/89, 27 апреля 1995г. Таким образом, будет сложно объяснить запрет политической деятельности во внепартийном контексте и невозможно делать это в ситуации, в которой не усматривается политическая деятельность как таковая (к примеру, в сфере спорта и культуры).

57. Не исключена возможность законного запрета на участие в НПО по причине совершения определенных правонарушений, но масштаб и продолжительность такого запрета всегда должны основываться на принципе пропорциональности; см. заявление

№6573/74, *X против Нидерландов*, 1 DR 87 (1974) — никогда не будет считаться обоснованным запрет на членство как автоматическое последствие судебного заключения.

58. Суть свободы ассоциаций в том, что лица должны иметь право выбирать, с кем объединяться, и закон, как правило, не предусматривает возможность лица присоединиться к определенной НПО против желания остальных членов организации. Однако существуют основания для стеснения свободы членов ассоциации определять, кого принимать в качестве новых членов, если это делается с целью предотвращения дискриминации на недопустимой почве и, таким образом, защищает права других лиц, как предусмотрено ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции.

Пункт 23

59. Что касается приема, исключения кого-либо из членства в НПО, это, как правило, вопрос самой организации. Однако необходимо соблюдать правила, регулирующие состав организации, закрепленные в уставе, чтобы лицо, исключенное из организации, либо находящееся в процессе исключения, обладало всеми эффективными средствами защиты и требования подобного соблюдения; см. заявку №10550/83, *Cheall против Соединенного Королевства*, 42 DR 178 (1985г.). Более того, правила, определяющие порядок исключения, не должны быть необоснованными или произвольными в полной мере, в частности, перед принятием какого-либо решения необходимо провести открытое слушание.

Пункт 24

60. К лицу не должны применяться неправомерные санкции исключительно на основании его принадлежности к НПО. Соответственно, необходимо наличие средств судебной защиты в отношении каждого, кто пострадал от того, что участвует в профсоюзе (см. заявку № 12719/87, *Frederiksen против Дании*, 56 DR 237 (1988г.)), либо на основании целей любой другой организации, к которой они принадлежат (см. *Vogt против Германии* [GC], № 17851/91, 26 сентября 1995г.).

61. Подобным образом должна существовать защита от иных видов давления и любых санкций за членство в НПО (таких как снятие определенных льгот или запрет на занятие определенной должности); см. *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani против Италии*, №35972/97, 2 августа 2001 и *Wilson, National Union of Journalists (Национальный союз журналистов) и другие против Соединенного Королевства,* № 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002г.

62. Существует также необходимость предоставлять защиту от еще более агрессивных действий, предпринимаемых против человека на основании его членства в НПО, а именно преследования, запугивания и насилия. Однако некоторые санкции будут считаться приемлемыми в случае, когда членство в НПО очевидно несовместимо с выполнением определенных обязанностей в качестве служащего или должностного лица (см. заявку № 11002/84, *Van der Heijden против Нидерландов*, 41 DR 264 (1985г.)), либо с другими обязательствами, взятыми на себя некоторым лицом (в случае конфликтов интересов между двумя организациями, в которых он состоит).

63. Риск несовместимости в случае, когда член организации является государственным служащим, описан в положении ст. 11(2) Европейской конвенции: гарантия свободы ассоциации не «предотвращает наложения законных санкций на использование этих прав

представителями вооруженных сил, полиции или государственной администрации». Но, как в случае любого конфликта интересов, наличие подобной несовместимости должно быть подтверждено прямыми уликами и не должно быть просто предположениями. Более того, ограничения должны всегда основываться на законе, с учетом принципа пропорциональности; см. *Vogt, Ahmed и другие против Соединенного Королевства*, [GC], № 22954/93, 2 сентября 1998г. и *Rekvenyi против Венгрии* [GC], № 25390/94, 20 мая 1999г. Далее, под принадлежащими к государственной власти следует понимать в данном контексте высших чиновников, а не всех служащих, работа которых оплачивается за счет средств государственного бюджета; см. дела *Vogt и Grande Oriente*.

Пункт 25

64. Данный пункт подтверждает тот факт, что членство в НПО не должно быть обязательным условием, позволяющим принимать участие в любой деятельности организации. НПО должны решать самостоятельно, необходимо ли для этих целей (участия в отдельных видах или всякой деятельности) быть членом организации. Однако членство обязательно для участия в собраниях высших руководящих органов НПО, основанной на членстве, т. к. именно членство является условием участия в подобных мероприятиях (см. пункт 20 Рекомендации).

IV. ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ (ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО)

А. Общие положения

Пункт 26

65. Наличие статуса юридического лица было признано Европейским Судом важным с точки зрения функционирования многих НПО (см. *Sidiropoulos и другие против Греции*, № 26695/95, 10 июля 1998г. и *Gorzelik и другие против Польши* [GC], № 44158/98, 17 февраля 2004г.), и, если бы не существовало различия между теми, кто создавал организацию, и теми, кто к ней принадлежит, институт юридического лица не имел бы смысла. В пункте 75 Рекомендации говорится, что различие между правосубъектностью организации и правосубъектностью учредителей и членов организации не должно быть помехой для соблюдения последними обязательств перед третьими лицами или самой организацией, связанных с неисполнением или недолжным исполнением профессиональных обязанностей в рамках НПО.

Пункт 27

66. Из факта, что правосубъектность НПО четко отличается от правосубъектности ее учредителей и членов, следует, что в случае слияния двух или более существующих организаций должна быть создана новая организация, являющаяся преемником их прав и обязательств.

В. Получение статуса юридического лица

Пункт 28

67. В случае, если регистрация юридического лица не следует автоматически из создания НПО, должна быть предусмотрена возможность оценки процесса на соответствие с законными требованиями. С целью минимизации риска произвольного решения осно-

вания для предоставления или отказа в регистрации юридического лица должны быть в высокой степени точными, решение должно приниматься с учетом возможности объективной оценки соблюдения всех необходимых юридических условий. В подобной ситуации следует руководствоваться пунктом 34 настоящей Рекомендации.

Пункт 29

68. Факторами, способствующими созданию НПО, можно назвать открытый доступ заинтересованных лиц к правилам и процедурам создания НПО, четкость и простоту соблюдения таких правил и процедур. Последнего можно достичь, разработав справочник по требованиям к созданию НПО.

Пункт 30

69. Несмотря на то, что способность учреждать НПО должна, в принципе, быть доступной каждому, все же существуют некоторые ограничения, связанные с прошлой деятельностью того или иного лица. В частности, это может быть случай, когда лицо, желающее учредить организацию, было признано виновным в совершении правонарушения, связанного с преследованием целей, отличных от целей, на основании которых может быть создано НПО. Подобным образом, стремление к банкротству может означать, что лицу не должно быть позволено создавать НПО, по меньшей мере, те организации, которые могут получать существенное финансирование. В любом случае объем подобных ограничений должен быть четко связан с рассматриваемыми деяниями, продолжительность действия ограничений должна быть соразмерной.

Пункт 31

70. Для того, чтобы удостовериться в объективности процесса принятия решений и в отсутствии условий, чрезмерно усложняющих задачу лиц, намеренных создать организацию, информация, необходимая для подачи заявки о создании НПО, должна включать устав, адрес НПО и детали, устанавливающие личности заявителей.

71. В случае НПО, не основанных на членстве, которые характеризуются определенными формами финансирования или собственности, необходимо подтверждение наличия такого финансирования или собственности с целью предотвращения создания организаций, которые никогда не будут функционировать. Однако наличие такого требования не является обязательным: условия в конкретной стране могут сложиться таким образом, что получение необходимого финансирования или имущества напрямую зависит от получения сперва статуса юридического лица.

Пункт 32

72. Требование о том, что члены НПО, основанной на членстве, должны сначала принять резолюцию, одобряющую получение юридического статуса, является прямым отражением положения о том, что члены организации являются высшим руководящим органом НПО. Для того, чтобы наделить членов возможностью участвовать в принятии такого важного решения, приглашение на собрание, во время которого запланировано принятие резолюции, должно быть сделано с перспективой участия — возможно, оповещением за две недели до предполагаемого собрания, — однако не стоит полагаться на стопроцентную явку, должно быть также разрешено использование доверенностей.

73. Доказательством проведения необходимого собрания может быть копия приглашения, свидетельство о том, каким образом распространялись приглашения на собрание, протокол собрания и подписи присутствовавших, а также любое подтверждение легальности доверенностей.

Пункт 33

74. За обработку заявки на получение статуса юридического лица может взиматься сбор, однако размер любых сборов должен устанавливаться с учетом поощрения создания НПО и того, что эти организации по сути неприбыльные.

Пункт 34

75. Основания для отказа в регистрации юридического лица должны отражать позиции, повлиявшие на принятие такого решения. Что касается названий, принадлежащим другим организациям, либо вводящим в заблуждение, см. ***Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth и Szerdahelyi против Венгрии*** (dec.), №32367/96, 31 августа 1999г., в отношении неприемлемых целей, см. ***Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы***, № 45701/99, 13 декабря 2001г. Таким образом, заданы рамки структурных разграничений, которые должны быть определены национальным законодательством.

Пункт 35

76. Практика Европейского Суда показывает реальный риск того, что власти во многих случаях относятся предвзято к задачам НПО; см., к примеру, ***United Communist Party of Turkey (Объединенная коммунистическая партия Турции) и другие против Турции***, №19392/92, 30 января 1998г. и ***Sidiropoulos и другие против Греции***, №26695/95, 10 июля 1998г. Европейским Судом был отмечен особенно затруднительный характер принятия решений в пользу второй стороны об общих задачах организации в ситуации, когда НПО еще не совершила действий, демонстрирующих приверженность достижению недопустимых целей.

77. Не допускается основываться на подозрениях или делать выводы из использования определенных терминов в описании задач организации. Даже если в целях, прописанных в уставе НПО, могут быть скрыты недопустимые задачи и намерения, это может быть доказано только на примере конкретных действий, а не на основании заявки о регистрации юридического лица. И, хотя поведение в прошлом может быть показателем поведенческих тенденций в будущем, отказ в регистрации должен основываться на существенных доказательствах существования определенного риска.

78. Более того, важность политического плюрализма в демократии означает, что создание НПО, цели которой бросают вызов установленному порядку, должно быть разрешено, кроме случаев, когда есть свидетельства, которые неоспоримо доказывают, что цели организации будут достигаться недемократическим способом, и такие выводы не могут быть сделаны на основании предложенных перемен; см. ***Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции*** [GC], №41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003г.

Пункт 36

79. В некоторых странах суд несет ответственность за принятие решения о регистрации (предоставлении статуса юридического лица) НПО, и это не является основной гаранти-

ей того, что данный процесс не будет связан с влиянием политических суждений. Важно, что орган, ответственный за такое решение, по сути своей независим не только от исполнительных или выборных органов (как часть политического процесса), но и от других сторон, чьи интересы могут быть затронуты созданием новой НПО; см. ***Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы***, № 45701/99, 13 декабря 2001г.

80. В таком качестве может выступать административный орган, но вне зависимости от его формального статуса важно, чтобы он обладал достаточным количеством квалифицированных сотрудников, компетентных в подготовке объективной базы для принятия взвешенного решения, а также получивших специальную подготовку для выполнения требуемых от них заданий.

Пункт 37

81. Право на создание НПО со статусом юридического лица будет действительно иметь значение в ситуации, когда всякий процесс рассмотрения заявки осуществляется в разумно быстрый срок; задержка в принятии решения не может препятствовать стремлению организации к достижению заявленных ею целей. Полезный момент для сравнения «разумности временных рамок» — сроки регистрации корпораций или бизнеса, так как для регистрации таких форм деятельности также необходимо изучить задачи организации и выполнение необходимых условий. Однако в большинстве стран этот процесс может быть завершен в течение нескольких дней, а не недель или месяцев, как иногда бывает в случае с НПО. Неспособность принять решение в течение отведенного для этого времени может считаться автоматическим отказом либо предоставлением регистрации.

Пункт 38

82. Оповещение заинтересованного лица о принятии решения, которое затрагивает данное лицо, — основной принцип эффективного управления. Это не только способствует принятию обоснованного решения, пусть и в пользу противоположной стороны, но гарантирует, что правильность этого решения может подвергаться проверке. Пересмотр отказа в предоставлении статуса юридического лица может, в первую очередь, быть вопросом внутренней проверки органа, ответственного за принятие решения, но гарантировать максимальное соблюдение права заявителей на наделение НПО статусом юридического лица можно посредством подачи апелляции в независимый и беспристрастный суд.

Пункт 39

83. Необходимо разделять процесс принятия решения о предоставлении статуса юридического лица от решения о предоставлении финансовых либо других льгот. Делается это для того, чтобы исключить возможность смешения этих дискретных понятий и, в связи с этим, несоответствующие действительности выводы. Такого риска можно легко избежать, создав два различных органа, ответственных за принятие решения; этой же цели можно достигнуть, распределив обе функции между отдельными подразделениями в составе единого органа.

Пункт 40

84. С целью защиты интересов всех, кто может быть вовлечен в отношения, связанные с юридическим лицом организации, факт предоставления такого статуса и информация,

предоставленная для этих целей, должны быть должным образом зафиксированы, общественность должна иметь возможность для ознакомления со всеми фактами, которые могут иметь отношение к определенному лицу. В идеале должна существовать электронная база данных, доступ к которой не требует соблюдения определенных процедур, либо бесплатная база, размещенная в интернете.

Пункт 41

85. Статус юридического лица должен предоставляться НПО на неопределенный срок, который обусловливается положениями устава, либо согласуется с требованиями настоящей Рекомендации (см. пункты 44 и 74 Рекомендации). Статус юридического лица не должен предоставляться на ограниченный срок либо с установкой на обновление такого статуса, если только это не предусмотрено лицами, учреждающими НПО.

C. Филиалы; изменения в уставе

Пункт 42

86. Создание или аккредитация филиалов НПО должно быть вопросом внутренней организации и, таким образом, регулироваться требованиями устава. Единственное условие, при котором может быть затребовано официальное разрешение на создание филиала, — это ситуация поиска отдельного юридического лица с целью создания филиала некоторого НПО. В данном случае выдача разрешения должна происходить на основании общих правил, применимых к наделению НПО статусом юридического лица.

Пункт 43

87. Утверждение изменений в уставе НПО должно требоваться лишь в случае, если определенное положение устава может стать основанием для отказа в предоставлении статуса юридического лица (см. пункт 34 Рекомендации). Однако законная заинтересованность общественности в возможности контролировать содержание устава НПО, к которой они имеют отношение, создает основания для требования того, чтобы обо всех изменениях устава сообщалось до их вступления в силу. Таким образом, государство-член СЕ может требовать, чтобы изменение в устав заносилось в регистр до его практического применения. Это требование может быть важным для членов организации, лиц, намеренных вступить в организацию или быть ее кредиторами, органов, предоставляющих дотации, властей и других контактных групп.

88. И, хотя обращение за утверждением изменений должно происходить в соответствии с процедурами, разработанными с учетом первоначального предоставления статуса юридического лица, процесс утверждения не должен предполагать получения организацией совершенно нового юридического статуса. Термин «утверждение» в контексте данного пункта не предполагает участия юриста или нотариуса в подготовке изменений в устав.

D. Ликвидация юридического лица

Пункт 44

89. Ликвидация юридического лица НПО против воли членов организации или, в случае организации, не основанной на членстве, ее учредителей, не должна быть легким процессом, так как это ставило бы под сомнение принцип о невозможности таких организаций быть предметом деятельности государственной власти (см. пункт 6 Рекомендации). Принудительная ликвидация должна быть возможна, только если в этом есть общественный

интерес. К таким ситуациям можно отнести случай банкротства определенной НПО, отсутствие деятельности в течение длительного периода — между собраниями высшего руководящего органа прошло нескольких лет, как минимум дважды не были составлены годовые отчеты — либо организацией были существенно нарушены свои обязательства в свете сознательного вовлечения в мероприятия, которые не соответствуют целям создания НПО (включая переформирование в организацию, занимающуюся получением прибыли).

E. Зарубежные НПО

Пункт 45

90. Государства, не ратифицировавшие Конвенцию №124, могут сохранить некоторую свободу действия касательно признания юридического лица зарубежных НПО и в отношении выдачи им разрешения работать на территории данного государства, однако это не должны быть абсолютные решения, они должны приниматься с учетом свободы ассоциации, гарантированной резидентам страны, и признания законности международных правозащитных организаций, функционирующих на территории отдельных стран, Декларацией ООН о правозащитниках (стст. 5, 6, 18). Безусловно, любой процесс предварительного разрешения деятельности должен быть ограничен и не должен предполагать требования от НПО сначала сформировать новую отдельную единицу в соответствии с законодательством страны, в которой они намерены функционировать. Более того, процесс разрешения и отзыва разрешения должен копировать в максимальной степени подходы к предоставлению и ограничению статуса юридического лица НПО, указанные в данной Рекомендации.

V. УПРАВЛЕНИЕ

Пункт 46

91. В НПО, основанной на членстве, именно члены определяют, кто будет заниматься управлением организацией, и, если в некоторых случаях они могут напрямую принимать такое решение, должна существовать возможность делегирования полномочий для принятия решения посредническому органу, что особенно желательно в случае организации с большим количеством членов. Тем не менее, исходя из положения, что члены организации являются высшим руководящим органом, такое делегирование может быть отозвано.

92. В случае НПО, не основанной на членстве, устав не обязан защищать права членов, а значит, в нем не может быть ограничений в отношении выбора типа управления организацией.

Пункт 47

93. И, хотя процесс принятия решений в НПО должен в обязательном порядке соответствовать требованиям устава организации, условия, регулирующие содержание подобных требований и принцип саморегулирования (см. пункт 1 и 67 Рекомендации), означают, что других преград касательно решения о достижении целей организации и управления ею существовать не должно.

94. Таким образом, НПО должны принимать все необходимые по своему усмотрению организационные меры, а также изменять их, если посчитают это необходимым. Для этого не нужно получать разрешение от кого-либо извне организации.

95. Свобода, которой должны обладать НПО относительно принятия решений, не должна, однако, создавать ситуацию, в которой управление организацией будет игнорировать широкий круг лиц, имеющих законный интерес к тому, каким образом осуществляется деятельность организации. Принятие во внимание таких интересов потребует использования ряда различных техник а именно консультационных и отчетных, - их точная форма и масштаб могут варьироваться в зависимости от степени заинтересованности в вопросе.

Пункт 48

96. Право НПО самостоятельно определять способы достижения своих целей распространяется и на процесс выбора сотрудников, а также принятия и исключения членов организации.

97. Возможно, что, как и в случае с правом учреждать НПО (см. пункт 30 Рекомендации), законным последствием совершения лицом определенных правонарушений может стать запрет на занятие должности в организации. Сфера действия таких ограничений должна соотноситься с совершенными деяниями, составляющими правонарушение, продолжительность запрета должна быть соразмерной.

98. НПО самостоятельно регулирует процесс принятия или исключения членов организации, с учетом запрета на дискриминацию и права лица на защиту от произвольного исключения.

Пункт 49

99. Иностранные граждане, являющиеся сотрудниками или руководителями НПО, подчиняются общему законодательству о пребывании, нахождении и выезде из страны, в которой учреждена или функционирует организация, однако не должно существовать специальных ограничений относительно возможности таких лиц работать в организации либо занимать позицию в руководстве НПО.

VI. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ФИНАСОВЫХ СРЕДСТВ, ИМУЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА

А. Привлечение финансовых средств

Пункт 50

100. Право НПО запрашивать финансирование — в виде денежных или натуральных пожертвований — будет, несмотря на возможность организации участвовать в экономической деятельности, основным способом привлечения денежных средств на достижение своих целей. Важно, чтобы НПО имели доступ к максимально широкому кругу возможных доноров.

101. Единственным ограничением пожертвований из-за пределов страны должно быть общеприменимое таможенное законодательство, законодательство об обороте иностранной валюты и отмывании денег, а также законодательство о финансировании выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны облагаться другими видами налогов или подвергаться специальной отчетности.

В. Имущество

Пункт 51

102. Доступ к банковским услугам важен для того, чтобы НПО, обладающие статусом юридического лица, могли получать пожертвования, управлять и защищать свои активы.

Это не означает, что банки обязаны предоставлять такие услуги любой НПО, которая их запрашивает. Однако свобода выбирать клиента должна строиться на принципе недискриминации, возможность использовать банковский счет должна быть необходимой составляющей юридического лица НПО.

Пункт 52

103. Право НПО защищать свои имущественные права, а также любой другой законный интерес, посредством использования правовых процедур имеет важное значение, так как любое завладение, или потеря контроля, или причинение вреда собственности организации может повредить процессу достижения целей организации; см. решение о нарушении права на свободное владение согласно ст. 1 Протокола №1 Европейской конвенции в деле ***The Holy Monasteries против Греции***, №13092/87 и 13984/88, 9 декабря 1994г., в котором рассматривалась религиозная организация, которая потеряла право использовать правовые процедуры в защиту своего имущества.

Пункт 53

104. Гарантией должного управления и распоряжения имуществом НПО, выделенным государственными органами, станет получение такого имущества при благоприятных финансовых условиях, с учетом наиболее приемлемой стоимости имущества при его покупке-продаже. Поэтому представляется уместным требование от НПО следовать независимым рекомендациям в случае участия в подобных сделках.

Пункт 54

105. Следствием введения особого режима налогообложения для приобретения имущества с определенными целями станет запрет на использование данного имущества в иных целях. В случае, если НПО не обладает возможностью использовать такое имущество в установленных целях, оно может быть затребовано для возвращения донору с последующей передачей другой НПО, которая сможет пользоваться имуществом для установленных целей, либо сохранено за организацией при условии выплаты всех необходимых налогов.

Пункт 55

106. Большинство НПО не смогут добиваться своих целей, если в организации не будет некоторого количества сотрудников, либо волонтеров, которые будут выполнять определенную работу. Таким образом, необходимо считать правомерным использование имущества НПО для оплаты работы сотрудников, а также компенсации расходов лиц, действующих по поручению организации. И, хотя рыночные условия и/или законодательство будут влиять на уровень оплаты сотрудников, с целью гарантии использования имущества должным образом для достижения целей НПО устанавливается критерий обоснованности компенсации расходов.

Пункт 56

107. Национальное законодательство должно наделять НПО правом принимать решение (на основании устава либо заключения высшего руководящего органа) о передаче имущества другой НПО в случае ликвидации. Это положение должно быть применимо только в отношении имущества, оставшегося после выполнения всех обязательств лик-

видированной НПО, которые включают в себя выполнение условия о возврате неизрасходованных средств донору, либо их переводе в пользу НПО, определенной донором.

108. Право НПО решать, кто станет преемником ее имущества, должно ограничиваться запретом на перераспределение имущества организации между ее членами (см. пункт 9 Рекомендации), а также может быть ограничено обязательствами НПО о переводе имущества, полученного на условиях льготного налогообложения, либо в форме иной государственной поддержки, на баланс другой НПО, в отношении которой могут применяться подобные льготы или оказываться поддержка. В дополнение, НПО, чьи цели или деятельность были признаны недопустимыми по причинам, указанным в пункте 11 Рекомендации, не может определять преемника своего имущества, они должны назначаться государством в общественных целях.

C. Государственная поддержка

Пункт 57

109. Государственная поддержка НПО возможна с учетом того, что НПО зачастую могут удовлетворять нужды общества в тех аспектах, где этого не может сделать государство. Подобная помощь должна оказываться в широком диапазоне и будет организована с учетом ситуации в стране в определенный период времени. Однако наиболее полезным методом поддержки можно считать различные формы налоговых льгот, предоставляемые непосредственно НПО либо организациям, которые таким образом будут мотивированы делать пожертвования НПО. Таким образом, НПО получают возможность наиболее эффективно использовать свои конечные доходы.

Пункт 58

110. Важно, чтобы предоставление или отказ в предоставлении государственной помощи регулировались четкими и объективными критериями, таким образом, любое принятое решение может быть изучено всеми заинтересованными лицами (не только НПО, в отношении которой принималось соответствующее решение, но и другими НПО, работающими в той же сфере, а также представителями общественности, заинтересованными в том, каким образом перераспределяются государственные ресурсы), а также оспорено в суде, который принимает решение о правомерности или неправомерности принятого решения.

Пункт 59

111. Принимая решение о предоставлении государственной поддержки (определенных видов такой поддержки) конкретной НПО либо определенной категории НПО, следует учитывать природу и бенефициаров деятельности такой организации или категории НПО и на этом основании устанавливать соответствие их деятельности потребностям общества, которые считаются определенным приоритетом. Установленные приоритеты и формы деятельности организации, заслуживающие государственной поддержки, могут изменяться с течением времени.

Пункт 60

112. Предоставление государственной поддержки (в форме финансовых и других льгот) деятельности НПО может зависеть от категории организации (к примеру, благотворительная) или даже от ее правовой формы (например, профсоюз, церковь, религиозная

ассоциация). Невозможность приобретения такого статуса или классификации, отсутствие разрешения на получение определенной правовой формы не должны привести к потере ранее полученного статуса юридического лица.

Пункт 61

113. Так как предоставление государственной поддержки может зависеть от целей, которых добивается НПО, либо мероприятий, которые она осуществляет, следует предполагать, что изменение целей или форм деятельности НПО повлечет за собой пересмотр предоставления такой поддержки и, возможно, ее изменение или прекращение.

VII.ПОДОТЧЕТНОСТЬ

А. Прозрачность

Пункт 62

114. НПО, получающая какую-либо форму государственной поддержки, может быть обязана предоставлять отчет об использовании такой поддержки. Представляется рациональным требовать ежегодного отчета от НПО о проведенных мероприятиях, а также о соответственных доходах и тратах. Однако обязанность предоставлять отчет не должна быть усложнена и не должна требовать чрезмерных деталей о деятельности либо счете организации. Обязанность отчетности должна выполняться без ущерба требованиям отчетности, устанавливаемым в отношении гранта либо пожертвования. Это требование отлично от любого общего требования об учете и проверке документов финансовой отчетности и банковских документов.

Пункт 63

115. Чтобы рассеять сомнения насчет соотнесенности распределения НПО ресурсов, необходимого для достижения организацией своих целей, на нее может быть наложено обязательство раскрывать информацию о количественном соотношении привлеченных средств и административных расходов. Это не означает установление пределов возможных накладных расходов и привлечения ресурсов, скорее, это метод, который позволяет гарантировать прозрачность.

Пункт 64

116. Обязательства отчетности должны выполняться с соблюдением иных обязательств, касающихся права на жизнь и безопасность бенефициаров, а также уважения к частной жизни и конфиденциальности. В частности, необходимо соблюдать желание донора оставаться анонимным. Однако необходимость уважать частную жизнь и конфиденциальность не является абсолютной и не может препятствовать расследованию уголовных преступлений (к примеру, связанных с отмыванием денег). Тем не менее, любое вмешательство в частную жизнь и конфиденциальность должны осуществляться при условии необходимости и соразмерности.

Пункт 65

117. Чтобы гарантировать объективность, можно обязать НПО проводить аудит своих расходов организацией или лицом, не зависимыми от руководства НПО. Область действия такого требования должна рассчитываться с учетом размера НПО. В малых

организациях требование независимости может быть соблюдено, если аудит будет проводиться членом организации, не связанным с ее руководством. В НПО, прибыль и расходы которой велики, будет считаться наиболее приемлемым обратиться к услугам профессионального аудитора. Считается, что общим требованием для всех организаций со статусом юридического лица (включая НПО) в отношении проведения аудита может быть соответствие определенным объективным критериям, таким как чистая стоимость активов или среднее число работником, что будет применимо даже в отношении НПО, которые не получают государственной поддержки.

Пункт 66

118. И хотя причин для дифференциации между иностранными и прочими НПО касательно процедуры отчетности и требований проверки не существует, данные требования применимы к иностранным НПО в отношении мероприятий, фактически проведенных в принимающей стране.

B. Надзор

Пункт 67

119. Наиболее эффективным способом гарантирования этичной и ответственной деятельности НПО является способствование саморегулированию данного сектора на национальном и международном уровнях. Естественно, ответственные НПО осознают факт, что их успех зависит в большей мере от общественного мнения о результативности и этике. Тем не менее государства имеют законный интерес в управлении НПО, чтобы гарантировать уважение прав третьих лиц (будь то доноры, сотрудники, члены организации или общественность), а также гарантировать надлежащее использование государственных ресурсов и уважение к закону.

120. Во многих случаях интересы третьих лиц могут быть соблюдены посредством наделения их полномочием подавать судебные иски; обычно не существует необходимости выполнения других действий государственным органом от имени этих лиц.

121. Вне зависимости от применяемой формы регулятивного контроля важно, чтобы эта процедура осуществлялась на основании объективных критериев и принципа соразмерности таким образом, что всякое регулятивное воздействие может быть оспорено в судебном порядке. Важно также, чтобы основанием деятельности государственных органов надзора за НПО были предположения, применимые в отношении частных лиц, а именно, что действия считаются законными при отсутствии доказательств обратного.

Пункт 68

122. При наличии достаточных на то оснований, должна существовать возможность тщательного изучения финансовой документации и деятельности НПО. В большинстве случаев эта мера считается оправданной, если НПО не смогла выполнить требования отчетности, отчет не был сделан, либо предоставленные документы дают основания для беспокойства, однако возможно, что обстоятельства станут основанием для инспекции еще до истечения сроков предоставления отчета. Безосновательные подозрения не могут послужить причиной проведения подобной проверки: действия должны совершаться на базе рациональных предпосылок, полагая, что произошло нарушение либо оно неминуемо.

Пункт 69

123. Данное положение предполагает, что НПО должны использовать гарантии, применимые в отношении случаев обыска лиц или имущества, что оговорено ст.8 Европейской конвенции; см., к примеру, ***Funke против Франции***, №10828/84, 25 февраля 1993г.

124. Любой обыск может проводиться с санкции уполномоченного на это органа, однако это условие может не выполняться при наличии строгих ограничений и соответственного законного контроля, при учете гарантии от произвольного вмешательства в право на частную жизнь; см. ***Camenzind против Швейцарии***, № 21353/93, 16 декабря 1997г.

Пункт 70

125. Случаи постороннего вмешательства в фактическую деятельность НПО должны быть сведены к минимуму. Подобное вмешательство может быть основано на необходимости положить конец серии серьезных нарушений правовых требований, когда НПО либо не в состоянии им соответствовать, либо необходимо предотвратить подобные нарушения в связи с тем, что они могут повлечь за собой серьезные последствия.

Пункт 71

126. Возможность обратиться с просьбой о приостановлении административных мер — ожидаемая характеристика всякой административно-правовой системы (см. Рекомендацию Rec(2003)16 Комитета министров о выполнении административных и судебных решений в сфере административного права). Однако представляется особенно важной возможность такого действия в отношении требований прекращения НПО выполнения определенных действий, которые, в свою очередь, связаны с определенными моментами времени и не могут быть успешно возобновлены после обжалования данного распоряжения.

127. Хотя в некоторых ситуациях могут существовать достаточные основания для отказа в приостановлении постановления о прекращении выполнения НПО определенной деятельности, либо других мер, принятых в отношении НПО, должна существовать возможность незамедлительного обжалования данного решения в судебном порядке.

Пункт 72

128. НПО, как и все остальные, подчинены закону. За невыполнение требований законодательства к ним могут быть применены определенные санкции. Однако при этом важно соблюдать принцип пропорциональности как в определении, так и в применении определенных санкций за несоблюдение некоторого требования. Более того, любая санкция, применяемая в определенном случае, должна иметь четкое правовое обоснование.

Пункт 73

129. И, хотя причин для дифференциации между иностранными и прочими НПО касательно процедуры отчетности и требований проверки не существует, данные требования применимы к иностранным НПО в отношении мероприятий, фактически проведенных в принимающей стране.

Пункт 74

130. Необходимость соблюдения принципа пропорциональности означает, что принудительная ликвидация НПО на основании причин, указанных в пункте 44 Рекомендации, должна применяться в редких случаях. Лишь очень хорошо обоснованная необходимость позволяет применение такой радикальной меры, как принудительная ликвидация; см. ***United Communist Party of Turkey (Объединенная коммунистическая партия Турции) и другие против Турции***, 19392/92, 30 января 1998г., ***Socialist Party (Социалистическая партия) и другие против Турции*** [GC],№21237/93, 25 мая 1998г. и ***Refah Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции*** [GC], №41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003г.

131. Более того, принимая любое решение относительно необходимости принудительной ликвидации, важно удостовериться в том, что осуждаемая деятельность членов и сотрудников НПО может быть допустима относительно выполнения последними своих обязанностей; см. ***Dicle от имени Демократической партии (DEP) Турции против Турции***, №25141/94, 10 декабря 2002г.

132. При наличии оснований для принудительной ликвидации эта мера должна приниматься судом и быть предметом обжалования. Лишь в исключительных случаях действие ликвидационного постановления не приостанавливается до вынесения решения по рассмотрению обжалования; см. отсутствие такой возможности как основание непропорциональности принятых мер в делах ***Объединенной коммунистической и социалистической партий.***

C. Ответственность

Пункт 75

133. Принципы, указанные в данном положении, являются необходимым последствием получения статуса юридического лица НПО. Такой статус наделяет НПО существованием, отдельным от ее членов и учредителей, и, как правило, определяет НПО как единственного ответственного по долгам, обязанностям и обязательствам. Однако статус юридического лица не может стать барьером для несения ответственности членами НПО, ее учредителями и сотрудниками за любое ненадлежащее исполнение своих обязанностей, которые могут влиять на права либо иные законные интересы третьих лиц.

134. В некоторых странах существует возможность выбирать, создавать ли организации, в которых сотрудники несут персональную ответственность по долгам, обязанностям и обязательствам организации (к примеру, неформальные организации в Нидерландах).

VIII. УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Пункт 76

135. Несмотря на разницу взглядов НПО и государственных органов, точкой пересечения их интересов и интересов общества в целом является потребность в наличии эффективных механизмов консультаций и диалога с полноценным использованием экспертных возможностей всех сторон. Конечно же, компетентный и ответственный вклад НПО в процесс формулирования государственной политики может стать большим вкладом в поиск решения многих проблем, над которыми необходимо работать.

136. И, хотя в каждом случае представляется осуществимым проводить прямые консультации и диалог со всеми заинтересованными НПО, необходимо способствовать разработке мер с использованием организаций-координаторов, которые помогут фасилитировать такой вклад.

137. Ни одна НПО не может быть исключена из участия на основании дискриминации, должно быть гарантировано выражение разнообразия мнений.

138. Качество вклада НПО не может быть ухудшено из-за неуместного ограничения доступа к официальной информации.

Пункт 77

139. Важно, чтобы к НПО обращались за консультациями не только в связи с целями организаций, но и в связи с предложенными изменениями законодательства, которые могут влиять на их способность добиваться своих целей.

Такого рода консультации необходимы не только потому, что подобные изменения могут напрямую затронуть их интересы и влиять на важный вклад, который они могут вносить в демократические общества, но также потому, что опыт их деятельности позволит оценить реализуемость предложенных изменений с другой точки зрения.

III. Документы ОБСЕ

Основные руководящие принципы свободы объединения в отношении неправительственных организаций[1]

I. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ. ДОПУСТИМЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ

1. Право на свободу объединения является фундаментальным правом человека, гарантированным основными международными договорами, такими как Международный пакт о гражданских и политических правах[2] и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод[3]. Свобода объединения также признается как обязательство ОБСЕ, от-

1 Источник: справка-информация об основных руководящих принципах свободы объединения в отношении неправительственных организаций, подготовленная БДИПЧ ОБСЕ//Интернет-ресурс http://www.legislationline.org/

2 Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах ("1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции. 3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям".)

3 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Статья 11: 1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

носящееся к человеческому измерению[1]. Право на свободу объединения не является абсолютным, однако любые допустимые основания для ограничений в осуществлении данного права строго регламентированы в специальных положениях соответствующих договоров, которые не допускают введения любых других ограничений, «кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»[2]. Такие ограничения могут применяться только в соответствии с целью, ради которой они установлены.

2. Следует отметить, что положение об ограничениях предусматривает, что данные ограничения должны быть предписаны законом. Это является ключевым аспектом в области регулирования свободы ассоциаций с целью обеспечения соответствия принципу правовой определенности и предсказуемости. Данное требование означает, что ограничения должны быть формально предусмотрены в законе и быть достаточно ясными для физических лиц и организаций для того, чтобы определить, является ли их предполагаемое поведение нарушением закона и какие последствия может иметь такое поведение. Что же касается требуемого уровня четкости формулировки, следует отметить, что чем конкретнее законодательство, тем более точной должна быть формулировка (положения Конституции из-за их общего характера могут быть менее конкретными чем другие правовые акты)[3]. Для того, чтобы достичь необходимого уровня четкости, должны быть установлены ясные критерии для регулирования контроля и для того, чтобы излагаемые положения не казались субъективными, что делает невозможным их судебное рассмотрение. Правовые акты, ограничивающие право на свободу ассоциаций, должны быть ясными и доступными каждому. В этой связи важно иметь в виду, что правовая определенность и предсказуемость исключает применение неофициальных указаний особенно в тех случаях, когда они не соответствуют требованиям официально опубликованного закона.

1 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Параграф 9.3: "Право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая право на забастовки, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международными стандартами"; Параграф 10: "Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица, знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними, и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве: ...обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека (Параграф 10.3); разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом." (Параграф 10.4)

2 См. Европейский суд по правам человека, Судебное решение по делу Реквенный против Венгрии, 20 мая 1999г.,Параграф 34.

3 См. Европейский суд по правам человека, Судебное решение по делу Реквеный против Венгрии, 20-го мая 1999 года, Параграф 34.

3. Положения об ограничениях также требуют: любые налагаемые ограничения должны быть вызваны объективной необходимостью в демократическом обществе. Это означает, что любые предполагаемые меры должны быть пропорциональны преследуемой легитимной цели и применены только в той степени, которая является абсолютно необходимой. Поскольку не существует единой модели демократического общества, общество, которое уважает права человека, предусмотренные в общепризнанных международных документах в области прав человека, может считаться соответствующим данному определению. Слово «необходимость» не означает «абсолютную необходимость» или «обязательность». Тем более оно не должно трактоваться так же гибко как слова «полезность» или «целесообразность». Термин «необходимость» означает, что должна присутствовать насущная общественная потребность для вмешательства. Недопустимо применение ограничения на основании только того, что его существование и использование на практике являются эффективным инструментом для достижения общественного блага. Должны быть серьезные основания для введения ограничений и их применения.

4. Что же касается законодательных положений, на основании которых могут быть введены ограничения на определенные права и свободы, их толкование не должно приводить к их расширению посредством включения других оснований, кроме тех, которые четко и ясно изложены в соответствующих статьях об ограничениях. Термин «национальная безопасность» должен быть четко определен как фактор, оправдывающий использование мер, ограничивающих определенные права только тогда, когда они предпринимаются в целях защиты права нации на существование и ее территориальной целостности или политической независимости в случае применения силы или угрозы применения силы. Термин «национальная безопасность» не может использоваться как предлог для установления ограничений для предотвращения угроз локального масштаба общественному правопорядку[4]. Точно также соображениями национальной безопасности не могут быть оправданы ограничения на свободу вероисповедания[5]. Это означает, что ограничительные меры, принимаемые в отношении религиозных организаций, не могут быть оправданы сугубо интересами национальной безопасности. «Общественная безопасность» означает «предотвращение угрозы безопасности людей, их жизни и физическо-

4 Данные критерии взяты из "Сиракузских принципов" (Организация Объединенных Наций, Экономический и Социальный Совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах), которые были приняты в мае 1984 года группой экспертов, созванных Международной комиссией юристов, Международной Ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной Комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным институтом теории и практики уголовного права. Несмотря на то, что данные принципы не являются юридически обязательными, они представляют собой авторитетный источник толкования Международного пакта о гражданских и политических правах относительно положений об ограничениях и вопросов отступлений в случае чрезвычайной общественной ситуации.

5 Ни Статья 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, ни Статья 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не относят "национальную безопасность" к числу законных оснований для установления каких-либо ограничений на свободу мысли, совести и религии в случае возникновения чрезвычайной общественной ситуации (Статья 4.2). Ограничение может быть введено только в отношении внешних проявлений и только на нижеследующих основаниях, которые не включают "национальную безопасность": общественная безопасность, общественный порядок, здоровье и нравственность населения, и основные права и свободы других лиц.

му здоровью или серьезного ущерба их имуществу»[1]. Что же касается защиты прав и свобод других, следует отметить, что «ограничения на права человека с целью защиты репутации других лиц не может быть использовано для защиты государства и должностных лиц от общественного мнения и критики»[2].

5. На основании вышеизложенного особенно важно отметить, что меры, принимаемые для предотвращения и уничтожения терроризма, должны обеспечивать и гарантировать надлежащее соблюдение права на свободу ассоциации. В соответствии с этим принципом государства должны гарантировать то, что законы или методы расследования и преследования не будут приводить к дискриминации по религиозным и иным мотивам, и то, что эти методы будут строго контролироваться и отслеживаться с целью предотвращения нарушений прав человека.

2. РЕГИСТРАЦИЯ И ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ

2.1. Право на приобретение статуса юридического лица и право на неформальное объединение.

6. Право на создание организаций или групп защищается как таковое на основании ряда критериев, которые делают возможным их существование как «объединение», и не может быть отдано на усмотрение государства. Если бы государство имело возможность по своему усмотрению исключить какое-нибудь объединение из рамок действия свободы обьединения и прав, вытекающих из нее, путем определения данных организаций как общественных или государственно-общественных или путем лишения ее статуса организации, «это давало бы государству возможности, которые привели бы к результатам не совместимым с целью и задачей Конвенции, которая направлена на защиту прав, являющихся не теоретическими или иллюзорными, а практическими и действенными».[3] Критерии, которые делают возможным существование группы как «объединение», прежде всего касаются происхождения, целей и способов организации объединения. Под происхождением главным образом понимаются учредители: организация, основанная, к примеру, законодательным органом, не может рассматриваться как объединение. От объединения также требуется иметь определенную цель, отвечающую общим интересам, например, охрана здоровья и защита прав человека. И, наконец, организация, которая будет «использовать полномочия государственного органа»[4], в принципе не может рассматриваться как общественное объединение. Все это, однако, является вопросом степени и юриспруденции, применяемой в отношении некоторых аспектов данных вопросов.

7. Необходимо отметить, что закон должен предоставлять возможность приобретения статуса юридического лица для всех тех групп, которые этого желают. Тем не менее, закон никоим образом не должен увязывать осуществление права на свободу ассоциации с приобретением этого формального статуса.

1 Сиракузские принципы, Принцип VII.

2 Там же, Принцип VIII.

3 См. Европейский суд по правам человека; судебное решение по делу Шассану и другие против Франции, 29-го апреля 1999 года.

4 См. Европейский суд по правам человека; судебное решение по делу Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер против Бельгии, 23-го июня 1981 года.

8. Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (в дальнейшем именуемые как Основополагающие принципы) предусматривают, что "НПО могут быть как неформальными организациями, так и структурами, обладающими правосубъектностью"[5]. Тот факт, что неправительственные организации могут создаваться как юридические лица, не означает, что граждане обязаны приобрести статус юридического лица для осуществления своих прав на свободу ассоциации. Положения, используемые в национальном законодательстве, могут только рассматриваться как исходный пункт и никоим образом не должны приводить к запрещению неформальных объединений на одном только основании, что они не обладают правосубъектностью.[6]

9. Право на свободу неформального объединения, тем не менее, не исключает возможности того, что могут требоваться определенные институциональные формы в том случае, если предполагается получение определенных благ. Определенные привилегии, такие как государственные контракты или доступ к таможенным льготам, могут быть законодательно увязаны с созданием формальной структуры.

2.2. Приобретение статуса юридического лица: процедурные требования.

10. Для того, чтобы НПО стало юридическим лицом,[7] закон, как правило, должен требовать того, чтобы учредители провели учредительное собрание и приняли учредительные документы организации (устав организации, положение об организации и тому подобное). Кроме того, законодательства некоторых стран требуют нотариального заверения протокола учредительного собрания и учредительных документов. Тем не менее, закон не должен требовать предоставления любых других документов, кроме учредительных и протокола учредительного собрания. Исключение может быть сделано только тогда, когда группа планирует создать объединение в виде фонда или траста. В этом случае законодательство может требовать предоставления доказательств наличия значительных финансовых средств[8].

11. Очевидно, что должно быть как минимум два человека для того, чтобы создать объединение. Однако, закон может устанавливать большее минимальное количество учредителей в том случае, когда планируется приобретение правосубъектности. Требуемое количество учредителей, тем не менее, "не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО"[9].

5 Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе, Совет Европы. Стоит отметить, что данные Основополагающие принципы, не являясь юридически обязательными в целом и в особенности в отношении Беларуси, тем не менее, представляют собой ценный источник информации в этой связи, поскольку они позволяют толковать положения соответствующих обязательных международных документов.

6 См. Европейский суд по правам человека; судебное решение по делу Шассану и другие против Франции, 29 апреля 1999 г.; судебное решение по делу Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции, 30-го января 1998 г.; судебное решение по делу Артико против Италии, 13 мая 1980 г.

7 Под юридическим лицом следует понимать коллективную правосубъектную структуру, обладающую юридическими правами и ответственностью.

8 Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 28.

9 Там же; Принцип 16.

12. Закон не должен оставлять возможности для административных и произвольных решений в отношении разрешенных целей деятельности неправительственной организации и средств, с помощью которых организация планирует их достигать. Любая организация, сформированная для достижения законных целей, должна получить право на приобретение формального статуса, как только она предоставляет необходимые документы. Желательно, чтобы государственный орган, занимающийся предоставлением статуса юридического лица, был независимым от исполнительной ветви власти, хотя не обязательно, чтобы этим органом был суд.[1]

13. Необходимо, чтобы процесс получения статуса юридического лица для НПО был легким для понимания, не затратным и скорым.[2] Сравнение с процессом создания компании для ведения бизнеса может служить тестом для того, чтобы убедиться, что процедура, установленная для НПО, является, по крайней мере, не более сложной и дорогой. Основополагающие принципы требуют, чтобы «правила приобретения правосубъектности должны публиковаться вместе с указаниями о порядке ее приобретения».[3]

14. Закон должен устанавливать четко ограниченный и достаточно короткий промежуток времени, в течение которого соответствующий государственный орган обязан рассмотреть заявку на создание НПО в качестве юридического лица. Закон также должен предусматривать, что в случае, если государственный орган не уложился в установленные временные рамки, это должно автоматически означать приобретение организацией статуса юридического лица, а государственный орган обязан выдать все документы и удостоверения, необходимые для подтверждения этого статуса.

2.3. Отказ в предоставлении статуса юридического лица

15. В соответствии с Основополагающими принципами «отказ в приобретении правосубъектности может иметь место только в том случае, если организацией-заявителем не были представлены все необходимые документы, использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое от наименования уже действующего в данной стране физического или юридического лица, либо при наличии в уставе организации целей, прямо противоречащих законодательству»[4].

16. Закон должен четко предусматривать необходимость для соответствующего государственного органа предоставлять письменные объяснения причин отказа в регистрации НПО. Должна иметься возможность для того, чтобы оспорить в суде любой отказ в предоставлении статуса юридического лица. Должны быть установлены разумные предельные сроки для обращения в суд.

2.4. Гибкость в продолжительности существования

17. Гибкость в отношении продолжительности существования организации является неотъемлемой частью понятия свободы ассоциации. Что касается НПО, созданных в ка-

1 *Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 33.*

2 *Там же; Принцип 28.*

3 *Там же; Принцип 28.*

4 *Там же; Принцип 31.*

честве юридических лиц, это означает, что им должно быть дано право на бессрочное существование или на ограниченное время существования по усмотрению учредителей.

18. Закон ни в коем случае не должен требовать возобновления регистрации или перерегистрацию в качестве условия для продолжения деятельности организации.

19. Обновленная официальная информация, касающаяся юридического адреса или состава руководящих органов организации, должна автоматически приниматься и не подвергаться контролю.

3. Прекращение деятельности, роспуск и ликвидация

20. Добровольное прекращение деятельности, роспуск и ликвидация активов неправительственной организации должны разрешаться на основании заявления, предоставляемым высшим руководящим органом организации. Порядок добровольного прекращения деятельности, роспуска и ликвидации должен быть предусмотрен с целью защиты кредиторов и других учредителей организации.

21. Основания и порядок для недобровольного прекращения деятельности и роспуска должны быть предметом самого серьезного рассмотрения законодательным органом, так как произвольные решения правительства по этим вопросам могут самым негативным образом отразиться на независимости гражданского общества. Закон должен четко указывать на то, что санкции в виде недобровольного прекращения деятельности или роспуска могут налагаться только в качестве крайней меры. Основополагающие принципы устанавливают в качестве нормы то, что «в исключительных случаях и только при наличии неопровержимых доказательств деятельность НПО может послужить причиной ее роспуска»[5]. Требование наличия неопровержимых доказательств является ключевым в разработке гарантий против злоупотреблений в области недобровольного прекращения деятельности и роспуска НПО и наиболее эффективно соблюдается в том случае, если суд является единственным органом, обладающим правом прекращения деятельности организации.

4. СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

4.1. Основные виды деятельности

22. В Основополагающих принципах констатируется, что «НПО свободно формулирует и выполняет свои задачи при условии законности как собственно задач, так и средств для их достижения»[6]. При толковании этого положения следует иметь в виду, что международные нормы не допускают введения любых других ограничений, кроме тех, «которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

23. Одной из черт демократического общества является плюрализм, поэтому запрещение организации только потому, что ее взгляды противоречат взглядам основных традиционных групп в данном обществе, не может быть оправдано. Исходя их этого, только

5 Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 71.

6 Там же; Принцип 10.

в исключительных случаях Европейский суд по правам человека санкционировал объявление вне закона конкретной организации, действия которой, как считалось, представляет достаточную угрозу ценностям данного общества.[1] Объединения или группы людей, которые выступают за изменения в законодательстве или в правовой или конституциональной структуре государства могут рассчитывать на защиту своего права на свободу ассоциации при условии, что средства, используемые для достижения этих целей, являются законными и демократическими. Объединения или группы, лидеры которых призывают других лиц к применению насилия и/или поддерживают цели, которые противоречат хотя бы одному правилу демократии, не могут рассчитывать на то, чтобы их право на свободу ассоциации защищало их от последующих в результате санкций. Кроме этого, государство может предпринять разумные меры для предотвращения осуществления программы или деятельности, которые несовместимы с демократическими правилами и другими нормами, касающихся защиты прав человека, перед тем, как данные программы или действия были санкционированы посредством конкретных правовых актов. В этой связи будет правильным руководствоваться Статьей 17 Европейского конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой говорится о том, что ничто в данной конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая- либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в конвенции. Это определение может быть использовано для выделения групп, цели и деятельность которых несовместимы с понятиями демократии и прав человека из ряда тех, чьи идеалы и цели просто противоречат другим демократическим взглядам, которые преобладают.[2] И наконец, следует отметить то, что объявление вне закона является драконовской и жесткой мерой, основанной скорее на потенциальной возможности вреда, чем на конкретной преступной деятельности, в связи с чем уголовное преследование политических и других объединений в принципе является недопустимым.

24. Кроме ограничений, связанных с недопустимостью вышеизложенных целей, другим единственно возможным ограничением на сферу деятельности неправительственных организаций является ограничение на деятельность с целью получения прибыли, что вытекает из самой сущности понятия свободы ассоциации, как скорее гражданского и политического чем экономического права, и основного принципа, согласно которому получение прибыли не должно быть основной целью НПО.[3] Однако, это ограничение

1 См. Европейский суд по правам человека; судебное решение по делу Реефа Партиси Эрбакан Казан и Текдал против Турции, 2002 год: В этом деле Европейский суд определил, что роспуск партии заявителя Конституционным судом Турции на основании того, что она стала центром деятельности, направленной против принципов светскости было в рамках компетенции государства и таким образом обосновано с точки зрения положений Статьи 11 (2).

2 Тем не менее, любые меры, предпринимаемые на основании этой статьи должны быть пропорциональны имеющейся угрозе правам других лиц. Статья 17 должна быть оставлена для тех редких случаев, когда лицо или группа лиц прибегло к насилию или проповедует отрытую расовую ненависть. Этот подход закрепляется Статьей 18 данной конвенции, которая гласит, что ограничения, допускаемые конвенцией в отношении указанных прав и свобод не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены. Таким образом, Статья 17 не может быть использована для запрещения деятельности или организаций только на основании "неприемлемости" политических и других идей этой организации независимо от вопросов, касающихся законности и разумности данной конкретной меры.

3 Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 4.

не подразумевает того, что неправительственная организация в принципе не может заниматься коммерческой деятельностью. Оно означает, что любая получаемая прибыль направляется на достижение общих целей объединения, а не распределяется между его членами.

4.2. Сбор средств

25. Зарегистрированным НПО должно быть в общем разрешено заниматься законной деятельностью по сбору средств. Закон не должен толковать такую деятельность, как коммерческую.

26. В законе должно быть ясно написано, что государство не имеет права контролировать или требовать согласования при получении конкретных грантов или требовать информацию об источниках помощи. Тем не менее, государство может требовать уведомления о начале кампаний по сбору средств и наличия специальных удостоверений у лиц, непосредственно участвующих в таких кампаниях.

5. ОРГАНИЗАТОРЫ И ЧЛЕНЫ

5.1. Общие вопросы

27. Право на свободу ассоциации, согласно международному праву, должно принадлежать каждому. И физические и юридические лица должны иметь возможность беспрепятственно создавать НПО.[4]

28. Главным в осуществлении права на свободу ассоциации является то, что членство в НПО должно быть добровольным и никто не должен привлекаться в организацию насильно. Единственным исключением из принципа добровольного членства является членство в организациях, создаваемых согласно закону для регулирования какой-либо профессиональной деятельности (например, коллегии адвокатов или судей), которые, тем не менее, трактуются в юридической практике как НПО.

29. Важным также является то, что «национальное законодательство не может необоснованно ограничивать право физических или юридических лиц вступать в НПО, основанную на принципах членства. Право вступать в конкретную НПО определяется ее уставом. При этом такое право также не должно подвергаться любым формам необоснованной дискриминации».[5]

30. Закон также не может обязывать все НПО беспрепятственно принимать каждого, кто хочет вступить. Общественное объединение должно в основном иметь право определять по своему усмотрению, следует ли ему ограничить прием рамками определенной группы лиц.

5.2. Иностранцы

31. Иностранцы, то есть иностранные граждане и лица без гражданства, должны быть в состоянии осуществлять свое право на свободу ассоциации на равных основаниях с гражданами данной страны. Это вытекает из положений Статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и из общей гарантии равноправия и за-

4 *Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 15.*

5 *Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 21.*

прещения дискриминации, изложенной в параграфе 1 Статьи 2[1] и в Статье 26[2] этого пакта. Общий смысл пакта закреплен в Общем комментарии № 15[3], который четко определяет то, что иностранцы должны получать возможность осуществления права на мирное собрание и на свободу ассоциации.

32. Согласно европейскому праву ограничение на политическую деятельность иностранцев допускается в той степени, которая касается осуществления их прав на свободу слова, свободу ассоциации и мирных собраний. Статья 16 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[4] направлена на то, чтобы оправдать на основании национальной безопасности и территориальной целостности меньшую защиту этих прав в отношении политической деятельности иностранцев. Тем не менее, данное положение трактуется в достаточно строгих рамках и Европейский суд все активнее настаивает на требовании к правительствам руководствоваться исключительно теми ограничениями, которые относятся к данному конкретному праву. Поэтому рекомендуется, что не должно быть установлено никаких ограничений на права иностранцев учредить или вступить в НПО, кроме тех, которые допускаются конкретно в отношении свободы ассоциации.[5]

5.3. Дети

33. Конвенция о правах ребенка[6] обязывает участвующие страны «признавать право ребенка на свободу ассоциации».[7] При толковании совместно с принципом на-

1 Международный пакт о гражданских и политических правах, Статья 2, Параграф 1 ("Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".)

2 Там же; Статья 26 ("Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".)

3 Общий комментарий №15 к Международному пакту о гражданских и политических правах (О положении иностранцев согласно пакту).

4 "Ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев".

5 См. Параграфы 3-5.

6 Ратифицирована в Беларуси 1октября 1990 г.

7 Конвенция о правах ребенка; Статья 15 ("1. Государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний. 2. В отношении осуществления данного права не могут применяться какие-либо ограничения, кроме тех, которые применяются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (ordre public), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц".)

илучшего обеспечения интересов ребенка,[8] данное положение не препятствует требованию закону, что в определенных случаях необходимо согласие родителей на вступление ребенка в организацию. Обоснования для требования родительского согласия или установления минимального возрастного предела особенно строги, если речь идет о вступлении ребенка в неправительственную организацию, которая имеет статус юридического лица со всеми вытекающими обязательствами.

5.4. Служащие вооруженных сил и полиции

34. Международные нормы допускают «введение законных ограничений для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции» на осуществление их права на свободу ассоциации.[9] Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод добавляет к категориям лиц, чье право на объединение с другими лицами может быть законно ограничено, третью категорию, а именно, служащих «административных органов государства». [10]

35. Эти положения, однако, должны толковаться в контексте принципа пропорциональности и никогда как безоговорочное запрещение на осуществление права на свободу ассоциации теми, кто принадлежит к указанным категориям. Главным критерием здесь должна быть совместимость с должностным положением гражданина, в том числе с точки зрения нейтралитета, что отражено в положении Основополагающих принципов о том, что «членство в некоторых НПО может оказаться несовместимым с занимаемой должностью или постом». Тем не менее, государства имеют широкий простор для установления правил в этой связи. Стоит отметить, что по мнению Европейской комиссии по правам человека, вмешательство в осуществление прав на свободу ассоциации может включать полное запрещение этого права.[11]

6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

6.1. Презумпция законности

36. Неправительственные организации должны иметь возможность пользоваться презумпцией того, что их деятельность законна при отсутствии доказательств обратно-

8 Конвенция о правах ребенка; Статья 3, Параграф 1 (“1. Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка”.)

9 Международный пакт о гражданских и политических правах, Статья 22, Параграф 2.

10 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; Статья 11, Параграф 2.

11 Европейский суд по правам человека; судебное решение по делу Совет профсоюза государственных служащих против Соединенного Королевства, 1987 год: в данном случае правительство Соединенного Королевства запретило членство в профсоюзах для сотрудников правительственной разведывательной базы в Челтенхэме на том основании, что такое членство и угроза профсоюзных акций может нанести ущерб национальной безопасности. В своем обращении о судебном рассмотрении дела, Палата Лордов утверждала, что правительство поступило законно и справедливо. Дело рассматривалось на основании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с возможным нарушением Статьи 11. Европейской комиссии по правам человека постановила, что сотрудники базы подпадают под определение служащих “административных органов государства”, и что ограничения, наложенные на их право на свободу ассоциации, являются законными согласно пункту 2 Статьи 11. В этом случае комиссия заключила, что предпринятые меры, несмотря на свою жесткость, не были ни произволом, ни нарушением права заявителя.

го.[1] Это подразумевает, к примеру, то, что никто не вправе обыскивать помещения организации или изымать какие-либо материалы или другие предметы, находящиеся там без объективных оснований на такие действия. Более того, любой обыск или конфискация должны быть санкционированы судьей, а положения ордера должны быть ясными и четкими.

6.2. Санкции

37. Необходимо, чтобы закон предусматривал набор дифференцированных санкций, которые могли бы налагаться на организации в соответствии с принципом пропорциональности, и чтобы налагаемая санкция не превышала уровень абсолютной необходимости. Запрещение деятельности или роспуск должны использоваться только в качестве крайней меры.

6.3. Ответственность должностных лиц, руководителей и сотрудников НПО

38. В Основополагающих принципах ясно изложены основания и ограничения в отношении ответственности должностных лиц, руководителей и сотрудников НПО. В частности, Основополагающие принципы предусматривают, что «должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО не должны в принципе нести личную ответственность за долги и обязательства организации».[2] Далее говорится о том, что «должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО могут нести ответственность перед организацией или третьими лицами за нарушение или невыполнение своих обязанностей».[3]

7. ОТЧЕТНОСТЬ И АУДИТ

39. Закон может и должен требовать, чтобы организация, получающая помощь от государства свыше минимального уровня или же активно занимающаяся сбором средств, регулярно (то есть ежегодно) представляла отчет о своем финансовом положении и операциях соответствующему государственному органу. Тем не менее, требование отчетности не должно распространяться на все организации без исключения. Закон скорее должен определить тот уровень деятельности, который требует представления отчетов и проведения аудита. Как правило, большинство организаций, основанных на членстве, в особенности если они не получают специальную помощь и привилегии, такие как налоговые льготы, должны быть освобождены от необходимости представлять отчеты.

8. ОТНОШЕНИЯ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

40. Основополагающие принципы предусматривают, что «следует поощрять и приветствовать участие НПО в государственных и квазигосударственных механизмах диалога, консультаций и обменов в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества».[4] В тоже время делается специальная оговорка о том, что «такое участие не

1 Сравните с презумпцией невиновности как она гарантируется Параграфом 2 в Статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах ("Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону".)

2 Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 72.

3 Там же Принцип 73.

4 Основополагающие принципы статуса негосударственных организаций в Европе; Принцип 74.

должно ни гарантировать, ни исключать выделение государственных субсидий, заключение контрактов или предоставление помощи отдельным НПО или их объединениям».[5]

41. Требование, согласно которому «НПО следует также привлекать для консультаций во время работы над первичным и вторичным законодательством, затрагивающим их статус, финансирование или сферу деятельности»[6] является особенно важным для законодателя, который пытается улучшить правовые условия деятельности неправительственных организаций.

9. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ ОСОБОЙ ЗНАЧИМОСТИ

9.1. Регулирование деятельности иностранных неправительственных организаций

42. Закон должен обеспечивать одинаковое правовое поле для иностранных и отечественных организаций. Если иностранная организация стремится к более значительному, чем мимолетное присутствие, будет уместным потребовать от нее некоторой организационной формы в качестве условия осуществления деятельности в данной стране.

43. Правовые требования в отношении отчетности, уплаты налогов и других аспектов не должны делать различий между иностранными и отечественными организациями.

9.2. Неправительственные организации, финансируемые из зарубежных источников

44. Официально созданные НПО должны иметь возможность получать пожертвования из-за рубежа в денежной или натуральной форме при условии соблюдения всех общих требований таможенного законодательства и валютного регулирования. Законы не должны устанавливать такие таможенные ставки и обменные курсы, которые бы препятствовали получению зарубежной поддержки неправительственными организациями.

---

5 *Там же; Принцип 75.*

6 *Там же; Принцип 78..*

Обязательства ОБСЕ, связанные со свободой собрания и объединения[1]

Заключительный Акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 г.

Государства-участники будут уважать (...) свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии.
(...)
В этих рамках государства-участники будут признавать и уважать свободу личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести.

Они [государства-участники] подтверждают, что религиозные культы, учреждения и организации, действующие в конституционных рамках государств-участников, и их представители могут в сфере их деятельности осуществлять между ними контакты и встречи и обмениваться информацией.

Мадридский Итоговый документ, 6 сентября 1983 г.

(12) Государства-участники подтверждают, что они будут признавать, уважать и, кроме того, соглашаются принимать меры, необходимые для обеспечения свободы личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести.

(14) Они будут благожелательно рассматривать ходатайства религиозных объединений верующих, исповедующих или готовых исповедовать свою веру в конституционных рамках своих государств, о предоставлении статуса, предусматриваемого в их странах для религиозных культов, учреждений и организаций.

(17) Государства-участники будут обеспечивать право трудящихся свободно создавать

1 Источник: пособие, подготовленное для Совещания ОБСЕ по Рассмотрению Выполнения, посвященного Человеческому Измерению ОБСЕ Варшава, 13 октября 2004 г. Данное пособие включает обязательства ОБСЕ, связанные с вопросом свободы собрания и объединения. Обязательства относятся к правозащитникам; неправительственным организациям; к свободе слова и выражения; свободным средствам массовой информации и свободе информации (включая право на использование этих свобод); свободе мысли, совести, религии и убеждений; праву трудящихся/условиям труда; национальным меньшинствам; верховенству закона; независимости судебной системы; праву на справедливое судебное разбирательство; к праву на эффективные средства правовой защиты и праву на уважение личной и семейной жизни. Данный список обязательств не должен рассматриваться в качестве исчерпывающего.

и вступать в профессиональные союзы, право профессиональных союзов свободно осуществлять свою деятельность и другие права, как они изложены в соответствующих международных актах. Они отмечают, что эти права будут осуществляться при соблюдении законодательства государства и в соответствии с обязательствами государства по международному праву. Они будут поощрять должным образом прямые контакты и связь между такими профессиональными союзами и их представителями.

Венский Итоговый Документ, 15 января 1989 г.

[Государства-участники будут]:

(13.1) — совершенствовать свои законы, административные правила и политику в области гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав человека и основных свобод и применять их на практике, с тем, чтобы гарантировать эффективное осуществление этих прав и свобод;

(13.4) — эффективно обеспечивать право лиц знать свои права и обязанности в этой области и поступать в соответствии с ними, и с этой целью публиковать и делать доступными все законы, административные правила и процедуры, относящиеся к правам человека и основным свободам;

(13.5) — уважать право своих граждан, самостоятельно или совместно с другими, вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека и основных свобод; (13.8) - обеспечивать, чтобы ни лицо, осуществляющее, выражающее намерение осуществить или стремящееся осуществить эти права и свободы, ни кто-либо из членов его семьи не были вследствие этого подвергнуты дискриминации в какой-либо форме;

(13.9) — обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены; они будут, в частности, эффективно применять следующие средства правовой защиты:
(...)
— право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде, включая право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору;

(16) С целью обеспечить свободу личности исповедовать религию или веру государства-участники будут, среди прочего:

(16.3) — предоставлять по их просьбе объединениям верующих, исповедующих или готовых исповедовать свою веру в конституционных рамках своих государств, признание статуса, предусмотренного для них в их соответствующих странах;

(16.4) — уважать право этих религиозных объединений:
- основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний;

(21) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление вышеупомянутых прав не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными

обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

(26) [Государства-участники] подтверждают, что правительства, учреждения, организации и лица могут играть соответствующую и положительную роль в содействии достижению целей их сотрудничества и полному осуществлению Заключительного акта. С этой целью они будут уважать право лиц наблюдать за осуществлением и способствовать выполнению положений документов СБСЕ и присоединяться к другим с этой целью.

Они будут облегчать прямые контакты и связи между этими лицами, организациями и учреждениями внутри государств-участников и между государствами-участниками и устранять, там, где они существуют, законодательные и административные препятствия, не совместимые с положениями документов СБСЕ.

Они будут также принимать эффективные меры с целью облегчения доступа к информации о выполнении положений документов СБСЕ и облегчения свободного выражения взглядов по этим вопросам.

Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990 г.

(2) [Государства-участники] преисполнены решимости поддерживать и развивать эти принципы справедливости, которые составляют основу правового государства. Они считают, что правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение.

(4) Они подтверждают, что будут уважать право друг друга свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы. Осуществляя это право, они будут обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика сообразовывались с их обязательством по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ.

(5.3) — обязанность правительства и государственных властей соблюдать конституцию и действовать совместимым с законом образом;

(5.5) — деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено;

(5.6) — вооруженные силы и полиция находятся под контролем гражданских властей и подотчетны им;

(5.7) — права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;

(5.8) — законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и адми-

нист ративные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех;

(5.10) — каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось не нанесение ущерба правовой системе;

(5.11) — административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;

(5.12) — независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются;

(5.16) — каждый человек имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему уголовного обвинения или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и открытое разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона;

(5.20) — считая важным вклад международно-правовых инструментов в области прав человека в обеспечение верховенства закона на национальном уровне, государства-участники подтверждают, что они рассмотрят вопрос о присоединении к Международному пакту о гражданских и политических правах, к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и к другим соответствующим международно-правовым инструментам, если они еще не сделали этого (...)

(5.21) — с тем, чтобы дополнить внутренние меры правовой защиты и лучше обеспечивать уважение государствами-участниками принятых на себя международных обязательств, государства-участники рассмотрят вопрос о присоединении к региональной или универсальной международной конвенции, касающейся защиты прав человека, такой как Европейская Конвенция о правах человека или Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, которые предусматривают процедуры правовой защиты отдельных лиц в международных органах.

(7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники:

(7.6) — уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиями организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

[Государства участники подтверждают, что]:

(9.1) — каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений

на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право;

(9.2) — каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления эти прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам;

(9.3) — право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая право на забастовки, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международными стандартами;

(10) — Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве:

(10.1) — уважать право каждого, самостоятельно или совместно с другими, запрашивать, получать и передавать свободно мнения и информацию о правах человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию;

(10.2) — уважать право каждого, самостоятельно или совместно с другими, изучать и обсуждать вопросы соблюдения прав человека и основных свобод и готовить и обсуждать соображения относительно улучшения защиты прав человека и более совершенных средств обеспечения соблюдения международных стандартов в области прав человека;

(10.3) — обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека;

(10.4) — разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

(11) Государства-участники заявляют далее, что в случаях, когда, как утверждается, имело место нарушение прав человека и основных свобод, имеющиеся эффективные средства правовой защиты включают: (...)

(11.2) — право отдельного лица запрашивать и получать помощь от других в защите прав человека и основных свобод и помогать другим в защите прав человека и основных свобод;

(11.3) — право отдельных лиц или групп, действующих от их имени, поддерживать связь с международными органами, наделенными компетенцией получать и рассматривать ин-

формацию, касающуюся утверждений о нарушении прав человека.

(12) Государства-участники, желая обеспечить большую открытость в выполнении обязательств, взятых на себя в разделе о человеческом измерении СБСЕ Венского Итогового документа, постановляют принять в качестве меры по укреплению доверия присутствие наблюдателей, направляемых государствами-участниками, и представителей неправительственных организаций и других заинтересованных лиц на судебных процессах, как это предусматривается в национальном законодательстве и международном праве; при этом понимается, что судебные процессы могут быть закрытыми (in camera) лишь при наличии обстоятельств, предписанных законом и соответствующих обязательствам по международному.

(24) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав. Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона.

(26) Государства-участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов. Они будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее:

- формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обще ствах,
- свободные и независимые профсоюзы,
- развитие других форм свободной ассоциации и групп, преследующих общественные интересы

(30) Государства-участники признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы. Эти рамки гарантируют полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их и законных интересов и чаяний, выполнение правовых норм, ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью, политический плюрализм и социальную терпимость. Они также признают важную роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозные группы, в поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам.

(32.2) — [меньшинства имеют право] создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством;

(32.6) — создавать и поддерживать организации или ассоциации в пределах своей страны и участвовать в деятельности международных неправительственных организаций.

Парижская Хартия для Новой Европы, 21 ноября 1990 г.

Мы напоминаем о важной роли, которую неправительственные организации, религиозные и иные группы и отдельные лица играют в достижении целей СБСЕ, и будем и впредь содействовать их деятельности, направленной на осуществление государствами-участниками обязательств по СБСЕ. Для выполнения своей важной задачи эти организации, группы и отдельные лица должны быть надлежащим образом вовлечены в деятельность и новые структуры СБСЕ.

Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на... свободу ассоциаций и мирных собраний...

Документ Московского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 г.

(18.2) Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось не нанесение ущерба правовой системе.

(18.3) С этой же целью будут предусмотрены эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений.

(18.4) Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями.

(19.2) Государства-участники при осуществлении соответствующих норм и обязательств будут обеспечивать, чтобы независимость судебных органов была гарантирована и закреплена в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике, обращая особое внимание на Основные принципы независимости судебной системы, в которых, в частности, предусматривается:

iii) — защита свободы слова и ассоциаций сотрудников судебных органов с учетом лишь таких ограничений, которые совместимы с осуществлением ими своих функций;

(21) Государства-участники будут:

(21.1) — принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов при наведении общественного порядка действовали в общественных интересах, с учетом конкретных потребностей и законных целей, а также использовали соразмерные обстоятельствам методы и средства, не превышающие потребностей правоохранительных действий;

(21.2) — обеспечивать, чтобы правоохранительные действия подлежали судебному контролю, чтобы сотрудники правоохранительных органов несли ответственность за такие

действия и чтобы жертвы действий, квалифицированных как нарушения вышеуказанных обязательств, могли в соответствии с национальным правом требовать надлежащей компенсации.

(22) Государства-участники примут необходимые меры для обеспечения того, чтобы в курс подготовки сотрудников правоохранительных органов включались учебные предметы и информация относительно запрещения использования сотрудниками правоохранительных органов чрезмерной силы, а также соответствующие международные и национальные кодексы поведения.

(24) Государства-участники подтверждают право на охрану личной и семейной жизни, жилища, тайны переписки и электронных сообщений. Во избежание любого неправомерного или произвольного вмешательства государства в жизнь индивидуума, что могло бы нанести ущерб любому демократическому обществу, осуществление этого права будет ограничиваться только в случаях, предусмотренных законом и совместимых с международно-признанными стандартами в области прав человека. В частности, государства-участники обеспечат, чтобы обыски и аресты лиц, а также частных помещений и имущества производились лишь в соответствии с такими нормами, которые обеспечены судебной защитой.

(43) Государства-участники будут признавать в качестве НПО организации, объявившие себя таковыми, согласно соответствующим национальным процедурам, и будут содействовать созданию условий для свободной деятельности таких организаций на своих территориях. В этих целях они будут:

(43.1) — стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями;

(43.2) — стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения;

(43.3) — приветствовать деятельность НПО, включая, в частности, проверку выполнения обязательств в рамках СБСЕ в области человеческого измерения;

(43.4) — предоставлять НПО возможность, ввиду их важной роли в рамках человеческого измерения СБСЕ, доводить свои мнения до их собственных правительств и правительства всех других государств-участников во время будущей деятельности СБСЕ в области человеческого измерения;

(43.5) — во время будущей деятельности СБСЕ в области человеческого измерения НПО будет предоставлена возможность распространять письменные вклады по конкретным проблемам человеческого измерения СБСЕ среди всех делегаций;

(43.6) — секретариат СБСЕ в пределах имеющихся у него ресурсов будет удовлетворять просьбы НПО относительно предоставления им документов СБСЕ общего распространения.

(43.7) — руководящие принципы, определяющие участие НПО в будущей деятельности СБСЕ в области человеческого измерения, в частности, могут включать:

i) для нужд НПО в местах проведения совещаний или в непосредственной близости от них следует выделять общие помещения, а также обеспечивать в разумных пределах и за их счет доступ к техническим средствам, включая фотокопировальную технику, телефоны и телефаксы;

ii) следует своевременно информировать и инструктировать НПО по вопросу об открытости и процедурах доступа;

iii) следует и далее рекомендовать делегациям на совещаниях СБСЕ включать в свой состав или приглашать членов НПО.

Хельсинкский Итоговый документ, 10 июля 1992 г.

IV. ОТНОШЕНИЯ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ОТНОШЕНИЯ С НЕУЧАСТВУЮЩИМИ ГОСУДАРСТВАМИ, РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НПО)

(14) Государства-участники будут создавать возможности для более активного участия неправительственных организаций в деятельности СБСЕ.

(15) Они будут соответственно:

- применять ко всем встречам СБСЕ ранее согласованные руководящие принципы, касающиеся доступа НПО на определенные встречи СБСЕ;
- предоставлять НПО доступ на все пленарные заседания конференций по обзору, семинары, практикумы и встречи БДИПЧ, заседания КСДЛ в тех случаях, когда он собирается как Экономический форум, а также на совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области прав человека и другие совещания экспертов. Кроме того, на каждой встрече может быть принято решение о допуске НПО на некоторые другие заседания;
- давать указания директорам институтов СБСЕ и исполнительным секретарям встреч СБСЕ назначать из числа своих сотрудников «ответственного за связь с НПО»;
- назначать по мере необходимости одного из сотрудников своих министерств иностранных дел и одного из членов своих делегаций на встречах СБСЕ ответственными за связь с НПО;
- развивать контакты и обмены мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и правительственными учреждениями в период между встречами СБСЕ;
- способствовать проведению заседаний для неофициальных обсуждений между представителями государств-участников и НПО во время встреч СБСЕ;
- поощрять направление письменных представлений НПО институтам и встречам СБСЕ, названия которых могут сохраняться и предоставляться по запросу государствам-участникам;
- оказывать поддержку НПО, организующим семинары по вопросам, связанным с СБСЕ;
- уведомлять НПО через институты СБСЕ о сроках будущих встреч СБСЕ, указывая, в тех случаях, когда это возможно, предлагаемые для обсуждения вопросы, и предоставляя, при наличии запроса, информацию о случаях задействования механизмов СБСЕ, доведенных до сведения всех государств-участников.

(16) Приведенные выше положения не будут применяться к тем лицам или организациям, которые применяют насилие, а также открыто поощряют терроризм или применение насилия.

Семинары по человеческому измерению СБСЕ

(18) Эти семинары будут организованы на принципах открытости и гибкости. Для участия в работе и внесения вклада на семинары могут быть приглашены соответствующие международные организации и институты, а также НПО, имеющие соответствующий опыт. Независимые эксперты, участвующие в работе семинара в качестве членов национальных делегаций, также будут иметь возможность выступить в личном качестве.

Будапештский Документ, 1994 г.

14. Мы подтверждаем важную роль человеческого измерения во всех видах деятельности СБСЕ. Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона является необходимым компонентом безопасности и сотрудничества в регионе СБСЕ. Оно должно оставаться одной из главных целей деятельности СБСЕ. Чрезвычайно важное значение в области человеческого измерения имеют периодические обзоры выполнения наших обязательств, с самого начала играющие кардинальную роль в СБСЕ. Бюро по демократическим институтам и правам человека, возможности которого будут расширены, продолжит оказание содействия государствам-участникам, особенно тем, которые находятся на переходном этапе. Мы подчеркиваем важность контактов между людьми в преодолении наследия былых расколов.

ГЛАВА VIII. ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

2. В рамках всеобъемлющей концепции безопасности права человека и основные свободы, верховенство закона и демократические институты, решающим образом способствуя предотвращению конфликтов, служат основой мира и безопасности. Защита прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, представляет собой краеугольный камень демократического гражданского общества. Пренебрежение этими правами, когда оно приобретало серьезный характер, становилось одной из причин экстремизма, региональной нестабильности и конфликтов. Государства-участники подтвердили, что проблемы в области соблюдения обязательств по СБСЕ представляют законный и общий интерес для всех государств-участников и поэтому постановка этих проблем в характерном для СБСЕ духе сотрудничества и ориентированности на достижение результатов является позитивной практикой. Они обязались стимулировать выполнение обязательств по СБСЕ путем повышения эффективности диалога, а также обзоров выполнения и механизмов. Они будут расширять оперативную основу СБСЕ, в частности, путем укрепления Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), повышения степени его участия в работе Постоянного совета и в деятельности миссий, а также посредством развития сотрудничества с международными организациями и институтами, занимающимися вопросами человеческого измерения.

3. Полезным вкладом в обзор выполнения явилось участие неправительственных организаций (НПО). В своих выступлениях представители этих организаций поделились своими идеями и вынесли интересующие их вопросы на рассмотрение государств участников. Они также информировали государства участники о своей деятельности, в том числе в области предотвращения и урегулирования конфликтов. Опыт Будапештской конфе-

ренции по обзору дает повод для дальнейшего рассмотрения вопроса о содействии в рамках СБСЕ диалогу между правительствами и неправительственными организациями государств участников в дополнение к межгосударственному диалогу.

17. Государства-участники и институты СБСЕ будут предоставлять возможности для более широкого участия НПО в деятельности СБСЕ, как об этом говорится в главе IV Хельсинкского документа 1992 года. Они будут вести поиск путей наилучшего использования в интересах СБСЕ работы, проводимой НПО, и предоставляемой ими информации. Генеральному секретарю предлагается провести изучение вопроса о возможных способах дальнейшего расширения участия НПО.

18. Государства-участники подчеркивают (...) необходимость защиты тех, кто отстаивает права человека.

Стамбульский документ, (Хартия Европейской Безопасности), 19 ноября 1999 г.

27. Неправительственные организации (НПО) могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются неотъемлемой составляющей сильного гражданского общества. Мы обязуемся расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод.

Хартия ОБСЕ по предотвращению и борьбе с терроризмом, Порто, 2002г. (неофициальный перевод)

Все меры по борьбе с терроризмом и сотрудничество в области противодействия терроризму должны проводиться согласно принципам верховенства закона, Уставу ООН и соответствующим принципам международного права, международным стандартам по правам человека и международному гуманитарному праву...

IV. Избранные решения Европейского Суда по правам человека

Исмаилов (Ismayilov) против Азербайджана[1]

Судебное решение от 17 января 2008 г.
(Application №4439/04)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Суть обращения

Заявление о нарушении прав и свобод подано гражданином Азербайджана господином Исмаиловым (Mr. Ismayil Asgar oglu Ismayilov).

Заявитель утверждал, что существенное промедление с государственной регистрацией общественного объединения, учредителем которого он является, стало нарушением его права на свободу ассоциаций, а также заявлял, что национальные суды не являются независимыми и беспристрастными, и национальные средства судебной защиты неэффективны в части защиты прав общественных объединений.

Основные факты

I. Обстоятельства дела

(...)

6. Заявитель является одним из учредителей организации под названием «Человечество и окружающая среда» («İnsan və Mühit»), которая была создана 6 сентября 1999г.

7. 30 сентября 1999г. учредители подали заявку на осуществление государственной регистрации организации в Министерство юстиции— государственный орган, который отвечает за проведение государственной регистрации юридических лиц. В соответствии с действующим законодательством страны, неправительственные организации получают статус юридического лица только после регистрации в Министерстве.

8. Приблизительно через четыре с половиной месяца после подачи заявления о регистрации, Министерство вернуло документы учредителям, не указав, была ли проведена регистрация или в ее осуществлении отказано. Министерство утверждало, что устав организации не отвечает ст.1 Закона «Об общественных объединениях» от 10 ноября 1992 г.

1 *Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г*

9. Учредители исправили устав в соответствии с замечаниями Министерства и 24 июля 2000 г. во второй раз подали заявление о регистрации, а также новую версию устава. 28 декабря 2000 г. Министерство повторно отказало, утверждая, что положения устава о членстве в организации не соответствуют ст.10 Закона «О неправительственных организациях» (Общественные объединения и фонды) от 13 июня 2000 г.

10. Заявители вновь исправили устав и 28 августа 2002 г. в третий раз подали заявку на регистрацию.

11. Не получив ответа на третье обращение, 25 октября 2002 г. учредители инициировали судебный процесс. В иске они утверждали о нарушении Министерством сроков регистрации объединения и просили суд обязать Министерство зарегистрировать организацию. Также заявители требовали выплаты компенсации за причинение нематериального вреда. 2 декабря 2002 г. суд первой инстанции отказал в удовлетворении иска, не усмотрев несоответствия действий Министерства законодательству. Учредители в порядке апелляции обжаловали решение суда первой инстанции.

12. 6 декабря 2002 г. Министерство вновь вернуло документы, необходимые для регистрации, учредителям. В этот раз в отказе шла речь о том, что они [учредители] не включили в устав условия членства в организации и выхода из нее, как это предусматривает ст.13 Закона «О неправительственных организациях».

13. 22 мая 2003 г. апелляционный суд подтвердил решение суда первой инстанции. 5 ноября 2003 г. Верховный Суд согласился с решениями нижестоящих судов.

II. Национальное законодательство и правоприменительная практика

A. Государственная регистрация неправительственных организаций

14. Гражданский Кодекс Азербайджанской Республики от 2000 г. предусматривает:

> Статья 47. Устав юридического лица
>
> 47.1. Устав юридического лица утверждается учредителями и является учредительным документом.
> 47.2. Устав юридического лица должен содержать информацию о названии, адресе, процедуре осуществления деятельности и ликвидации юридического лица. Устав некоммерческого юридического лица должен содержать определение задач и целей деятельности данного юридического лица....
> Статья 48. Государственная регистрация юридических лиц
>
> 8.1. Юридическое лицо подлежит государственной регистрации соответствующими органами исполнительной власти.
> 48.2. Нарушение процедуры создания юридического лица или несоответствие ее устава ст. 47 данного Кодекса является основанием для отказа в регистрации юридического лица....

15. Закон «О государственной регистрации юридических лиц» от 6 февраля 1996 г. предусматривает:

> Статья 9. Рассмотрение заявления [о государственной регистрации]
> После принятия заявления о регистрации юридического лица или отделения иностранного юридического лица, регистрирующий орган должен: принять документы, необходимые для регистрации, к рассмотрению, в течение десяти дней после принятия документов выдать заявителю свидетельство о государственной регистрации или письменное подтверждение отказа в регистрации, либо пересмотреть документы, повторно поданные в Министерство после исправления всех предыдущих недочетов, и в течение пяти дней принять решение о государственной регистрации.

16. Закон «О неправительственных организациях» от 13 июня 2000 г. предусматривает:

> Статья 16. Государственная регистрация неправительственных организаций
>
> 16.1. Государственная регистрация неправительственных организаций должна осуществляться соответствующими органами исполнительной власти в соответствии с законами Республики Азербайджан о государственной регистрации юридических лиц.
> 16.2. Неправительственные организации получают статус юридического лица только после государственной регистрации.
>
> Статья 17. Отказ в государственной регистрации
>
> «17.1. Неправительственной организации может быть отказано в регистрации только в случае, когда уже существует организация с таким же названием, если документы для государственной регистрации противоречат Конституции Азербайджанской Республики, данному закону или другим законам Азербайджанской Республики, или содержат недостоверную информацию.
> 17.2. Решение об отказе в государственной регистрации предоставляется в письменной форме представителю неправительственной организации, с указанием оснований отказа и того, какие положения и статьи законодательства были нарушены во время подготовки учредительных документов.
> 17.3. Отказ в регистрации не является препятствием для повторной подачи организацией документов, необходимых для регистрации, после устранения нарушений.
> 17.4. Решение об отказе в государственной регистрации может быть обжаловано в судебном порядке».

B. Дополнительная процедура кассации в гражданском процессе

17. Для обобщения национального законодательства и правоприменительной практики Азербайджанской Республики относительно возобновления гражданского процесса и пересмотра решения Пленумом Верховного Суда в соответствии с процедурой дополнительной кассации, см. дело ***Babayev v. Azerbaijan*** ((dec.), № 36454/03, 27 May 2004).

C. Право на обращение в Конституционный суд

18. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. предусматривает:

> Статья 130. Конституционный Суд Азербайджанской Республики
>
> V. Каждое лицо, права и свободы которого нарушены законодательным или исполнительным органом власти, а также органами местного самоуправления или судами, может подать жалобу в Конституционный суд Азербайджанской Республики ... с целью устранения нарушения прав и свобод человека.

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(...)

I. Предполагаемое нарушение статьи 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

21. Заявитель утверждал, что нарушение Министерством юстиции сроков регистрации общественного объединения является вмешательством в реализацию права на объединение. Поскольку были нарушены законодательно установленные сроки регистрации, общественное объединение не могло получить статус юридического лица. Таким образом, можно констатировать нарушение права на свободу ассоциаций, которое предусмотрено ст.11 Конвенции.

Статья 11 Конвенции гласит:

> 1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

А. Приемлемость

1. Сфера, которой касается дело, и его совместимость с положениями Конвенции.

22. Правительство утверждало, что каждое из трех заявлений о регистрации касалось разных организаций, на основании того, что в заявках на регистрацию организация выступала под тремя разными названиями, а также что документы подавались разным количеством учредителей.

В частности, первое заявление на получение регистрации касалось организации под названием Научно-практический центр «Человечество и окружающая среда», во втором фигурировала организация под названием Общественное объединение «Человечество и окружающая среда».

Второе заявление о регистрации было подано тремя учредителями, а третье было подписано лишь двумя из них.

23. Заявитель отрицал это и утверждал, что изменение названия организации было связано с незначительной переработкой основополагающих документов организации ее учредителями в процессе регистрации. Более того, исключение одного из учредителей из заявки о регистрации, поданной в третий раз, «не изменило сути общественного объединения и не сделало его другим».

24. Суд не принял во внимание заявления правительства, поскольку не усмотрел различий в уставах, подававшихся при обращениях за получением регистрации. Также Суд исследовал, что национальные суды не рассматривали данные обращения как составляющие процедуры регистрации трех разных объединений.

25. Суд отметил, что рассмотрению в соответствии с Конвенцией подлежит лишь часть жалобы, связанная с третьей попыткой получения государственной регистрации данного общественного объединения. На основании того, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод вступила в силу в Азербайджане 15 апреля 2002 г., Суд уполномочен рассматривать дела, суть которых касается событий, имевших место после 15 апреля 2002 г. Таким образом, события, связанные с подачей заявителями первого и второго обращения о регистрации, рассмотрению в Европейском Суде по правам человека не подлежат.

2. Использование национальных средств судебной защиты.

26. Правительство утверждало, что заявитель не исчерпал все национальные средства судебной защиты.

27. Правительство отметило, что, невзирая на то, что Верховный Суд является высшей инстанцией и осуществляет кассацию, заявитель должен был обратиться еще и в Конституционный Суд. Представитель правительства утверждал, что Европейский Суд в предыдущих решениях признал эффективность Конституционного Суда среди прочих национальных средств защиты прав и свобод, закрепленных в Конвенции (см. ***Ramazanova and Others v. Azerbaijan*** (№44363/02, § 43, 1 February 2007). Также правительство отметило, что отказ в осуществлении государственной регистрации организации нельзя считать вмешательством в реализацию права на свободу ассоциаций в понимании ст.11 Конвенции.

28. Заявитель отметил, что до 2004 г. Конституционный Суд вообще не рассматривал индивидуальные обращения, в то время как решение Верховного Суда по делу заявителя датировалось 5 ноября 2003 г.

(...)

31. Наконец, заявитель подверг сомнению эффективность Конституционного Суда как национального средства судебной защиты, поскольку в период с 2004 по 2007 гг. данным Судом было рассмотрено лишь порядка 60 заявлений из 1600 поступивших индивидуальных обращений.

(...)

33. Что касается заявления правительства о том, что до передачи дела в Европейский Суд по правам человека заявитель был обязан обратиться в Конституционный Суд, Суд отметил, что толкование правительством дела ***Ramazanova and Others*** не является верным. Ни одно из обстоятельств дела ***Ramazanova and Others*** не может быть принято как основание для вывода о том, что обращение в Конституционный Суд следует считать необходимым условием для исчерпания национальных средств судебной защиты.

(...)

35. Суд повторно указал, что использование принципа исчерпания национальных средств судебной защиты, закрепленного в ст.35 Конвенции, создает возможность для стран-участниц Конвенции исправить (или предотвратить) ситуацию нарушения прав человека, не прибегая при этом к помощи Суда. Однако существование подобных национальных средств защиты должны быть обеспечено не только в теории, но и на практике (см., к примеру, дело ***Vernillo v. France***, judgment of 20 February 1991, Series A №198, гг. 11-12 § 27).

(...)

37. Обращаясь к обстоятельствам настоящего дела, Суд отмечает, что Конституционный Суд Азербайджана начал рассматривать индивидуальные жалобы в 2004 г., с момента вступления в силу Закона «О Конституционном Суде» от 8 января 2004 г., который и внедрил процедуру рассмотрения частной конституционной жалобы.

38. Таким образом, заявитель, не имея возможности прибегнуть к конституционному осуществлению, 30 декабря 2003 г. обратился в Европейский Суд по правам человека.

(...)

40. Европейский Суд отклоняет заявление правительства и утверждает, что требование о необходимости исчерпания средств судебной защиты, обращение к которым в качестве условия подразумевает предварительное использование других средств судебной защиты, которые были признаны неэффективными в контексте ст.35 Конвенции, не является обязательным.

(...)

В. Суть дела

1. Позиции сторон

43. Правительство утверждало, что вмешательство в реализацию права заявителя на свободу ассоциаций не имело места.

44. Правительство отметило также, что отсутствие статуса юридического лица не является препятствием для осуществления организацией своей деятельности. В данной связи было упомянуто, что организацией была издана книга, и это свидетельствует о фактическом продолжении ее деятельности даже при отсутствии официальной регистрации.

45. Правительство утверждало, что уставные документы организации были подготовлены вне соответствия с действующим законодательством. Даже если Министерство и допустило некоторые процедурные ошибки при рассмотрении обращения учредителей организации, эти ошибки нельзя считать нарушением ст.11 Конвенции.

46. Заявитель утверждал, что затягивание сроков регистрации юридического лица нарушает ст.11 Конвенции.

47. Заявитель также отметил, что организация не могла в полной мере осуществлять свою деятельность, не обладая статусом официально зарегистрированной. Что же касается книги, на которую ссылался представитель правительства, заявитель отмечен в ней как один из соавторов, название же организации, к которой он принадлежит, было указано для определения профессии заявителя и его принадлежности к деятельности в сфере НПО.

2. Оценка Суда

48. Суд пришел к выводу о том, что промедление Министерства в ответе на заявку о государственной регистрации общественного объединения явилось de facto отказом в регистрации. Организация, не имеющая статуса юридического лица, не обладает правоспособностью в той же мере, что и зарегистрированное общественное объединение. Необоснованно длительное рассмотрение заявки о регистрации (с позиции Министерства) можно считать вмешательством в реализацию права на свободу ассоциаций (см. упомянутое выше дело ***Ramazanova and Others***, §§ 54-60).

49. Подобное вмешательство будет считаться нарушением ст.11 Конвенции, за исключением случаев, если таковое «предусмотрено законом», преследует одну или несколько законных целей, закрепленных частью 2 ст.11 Конвенции и являются «необходимыми для достижения в демократическом обществе» данной/ых цели/ей (см. ***Chassagnou and Others v. France*** [GC], №. 25088/94, 28331/95 и 28443/95 § 104, ECHR 1999-III).
(...)

51. Ст. 9 Закона «О государственной регистрации юридических лиц» от 6 февраля 1996г. устанавливает десятидневный срок для принятия Министерством юстиции решения о государственной регистрации организации-заявителя, либо для предоставления отказа в регистрации юридического лица. В том случае, если учредительные документы юридического лица не соответствуют законодательству и имеют поправимые недостатки, Министерство располагает все тем же десятидневным сроком, чтобы вернуть документы учредителям для исправления недочетов.

52. В данном деле удержание документов Министерством и промедление с ответом по каждому из заявлений длилось в течение несколько месяцев. В частности, задержка ответа на обращение о регистрации от 28 августа 2002 г. составила более чем три месяца. Это не соответствует нормам, установленным законодательством, согласно которым ответ должен быть дан в соответствии с четко определенными сроками (см. ***Ramazanova and Others,*** § 65).

53. Суд также отметил, что Закон «О государственной регистрации юридических лиц» от 6 февраля 1996 г. не предусматривает фактических средств защиты от затягивания или приостановки процедуры государственной регистрации в связи с промедлениями Министерства с ответом по поводу поступившего запроса о регистрации.

54. Усмотрев, что Министерством юстиции были нарушены установленные законом временные сроки ответа на заявление об осуществлении государственной регистрации, а также отметив, что национальное законодательство не предусматривает средств защиты от подобного рода промедлений, Суд пришел к выводу о том, что такое вмешательство в реализацию права на свободу ассоциаций не являлось «предусмотренным законом» в понимании параграфа 2 ст.11 Конвенции.

(...)

56. Таким образом, имеет место нарушение ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

II. Предполагаемые нарушения параграфа 1 статьи 6, а также статьи 13 Конвенции

57. Заявитель утверждал, что, противореча параграфу 1 ст. 6 Конвенции, национальные суды не являются независимыми и беспристрастными. В частности, в соответствии с законодательством Азербайджана (находящегося в силе во время описываемых событий), подбор судей в суды Азербайджана осуществлялся Судейским советом, который возглавлял министр юстиции. Поэтому заявитель утверждал, что при таких условиях решения национальных судов по делам против Министерства юстиции не могут быть независимыми и беспристрастными, поскольку обжалование действий или бездействия Министерства юстиции осуществляется судьями, которых назначает глава самого Министерства.

58. Суд отметил, что данные замечания идентичны замечаниям по делу ***Asadov and Others v. Azerbaijan,***((dec.), № 138/03, 12 января 2006). Однако Суд пришел к выводу о том, что подобные заявления не являются в достаточной мере обоснованными.

59. В соответствии с параграфами 3 и 4 ст.35 Конвенции предъявленные требования безосновательны и удовлетворению не подлежат.

III. Применение статьи 41 Конвенции

(...)

A. Ущерб

1. Материальный ущерб

61. Заявитель требовал компенсации в сумме 20 000 евро (EUR) за нанесенный материальный вред. Он утверждал, что, поскольку Министерство не регистрировало общественное объединение в течение нескольких лет, учредители организации не имели возможности привлекать финансовые ресурсы на деятельность организации.

(...)

63. Суд не может определить, удалось бы заявителю привлечь сколько-либо средств в пользу организации, если бы она была зарегистрирована в установленный срок. Суд, таким образом, отклоняет требование Заявителя о компенсации материального ущерба.

2. Нематериальный ущерб

64. Заявитель требовал сумму10 000 EUR в качестве компенсации за понесенный нематериальный ущерб.

(...)

66. По мнению Суда, задержка государственной регистрации действительно причинила нематериальный ущерб заявителю как учредителю общественного объединения. Тем не менее, установленная сумма компенсации является завышенной. Вынося беспристрастную оценку, в соответствии со ст. 41 Конвенции, Суд присуждает к выплате заявителю компенсацию нематериального ущерба в размере 1 000 EUR, а также сумму, соответствующую покрытию любых налогов, которыми может облагаться установленная компенсация.

B. Издержки и расходы

67. Заявитель требовал 2 000 EUR в качестве компенсации издержек и расходов, связанных с судебными разбирательствами в национальных судах, а также в Европейском Суде по правам человека. Он утверждал, что в требование включены также понесенные им расходы на перевод документации, почтовые расходы, налоги и расходы на копирование. Несмотря на то, что он не смог предъявить доказательства об израсходовании данной суммы, заявитель утверждал, что это так.

68. Правительство просило Суд отклонить данное требование за отсутствием доказательств.

69. Суд установил, что в национальных судах интересы заявителя не были представлены адвокатом, а также что он получил от Совета Европы сумму в размере 850 EUR в качестве юридической помощи, и принял решение о том, что необходимости в выплате дополнительных сумм по требованию об издержках и расходах нет.

(...)

РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Суд единогласно постановил, что имело место нарушение ст.11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на объединение). Также Суд присудил компенсацию в размере 1 000 EUR (одной тысячи евро) для возмещения понесенного заявителем нематериального ущерба.

Пироглу и Каракайя (Piroglu and Karakaya) против Турции[1]

Судебное решение от 18 марта 2008 г.
(Application № 36370/02 and 37581/0)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

А. Основные факты

Истцы, Есевит Пироглу и Михрибан Каракайя, являются турецкими гражданами, рожденными, соответственно, в 1974 и 1962 гг., и проживающими в Измире (Турция). Оба истца на момент происхождения событий, составляющих суть дела, являлись членами Исполнительного комитета Измирского представительства Ассоциации прав человека.

Дело касается жалоб истцов на приговоры, вынесенные им вследствие того, что они не подчинились отданному губернатором Измира приказу прекратить свое членство в Ассоциации прав человека. Впоследствии, Михрибан Каракайя также пожаловалась и на второй уголовный приговор, вынесенный в отношении нее на основании причастности к разработке пресс-декларации, в которой выражался протест против развертывания американских войск в Афганистане.

В. Решение Суда

Суд единогласно постановил, что было допущено:

- нарушение ст.6 п.1 (право на справедливое судебное разбирательство) Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении обоих истцов, ввиду отсутствия справедливости в ходе возбужденных против них уголовных дел из-за отказа прекратить свое членство в Ассоциации Прав Человека;
- нарушение ст.11 (свобода собраний и объединений) Конвенции в отношении г-жи Каракайя в обстоятельствах вышеупомянутых преследований;
- нарушение ст.10 (свобода выражения мнения) в отношении г-жи Каракайя касательно вынесенного ей приговора из-за причастности к работе над пресс-декларацией, в которой выражался протест против развертывания контингента американских войск в Афганистане.

1 *Источник: Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г*

Применяя предписания ст.41 (право на справедливое удовлетворение) Конвенции, Суд единогласно постановил, что сам факт признания нарушения представляет собой справедливое удовлетворение жалобы, достаточное для возмещения любого морального ущерба, который был причинен г-ну Пироглу, согласно его утверждениям; присудил г-же Каракайя 1 000 Евро (EUR) в качестве компенсации материального ущерба.

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

10 июля 2001г. губернатор Измира направил письмо, адресованное вышеупомянутой Ассоциации, требуя чтобы 13 ее членов, среди которых была и Михрибан Каракайя, прекратили свое членство в Ассоциации, вследствие их участия в незаконных действиях. В данном письме также указывалось на то, что в апреле 1999 г. г-жа Каракайя однажды уже задерживалась полицией, однако впоследствии была освобождена за отсутствием доказательств о ее связи с нелегальной организацией Коммунистическая Партия Турции/Марксистско-Ленинская-Турецкая Армия Освобождения Рабочих и Крестьян (TKP/ML-TIKKO).

Руководство Ассоциации ответило, что они не собирались подчиняться отданному губернатором приказу, утверждая, что ни один из указанных 13 членов организации ранее не подвергался судебным преследованиям, а, следовательно, согласно турецкому законодательству, не существовало против возможности их членства в какой-либо ассоциации. Вследствие этого против истцов были возбуждены уголовные дела. В декабре 2001 г., без проведения каких-либо слушаний по данному делу, Измирский Суд Магистратов вынес истцам обвинительные приговоры в отношении заявителей.

Заявители в дальнейшем обжаловали приговоры, однако судебная инстанция города Измира, в адрес которой было направлено обжалование, постановила отклонить его. В ходе производства по рассматриваемому делу никто из обвиняемых не имел возможности выступить с ходатайством перед судом.

В октябре 2001 г. Ассоциация прав человека и несколько местных неправительственных организаций приняли участие в движении под названием «Платформа сознательных протестующих против военных действий» и сделали коллективное заявление для прессы, в котором они выразили свой протест против развертывания контингента американских войск в Афганистане. За этим последовала вторая волна уголовных преследований в отношении г-жи Каракайя, которые основывались на положениях раздела 34 Акта об ассоциациях из-за ее причастности к указанному движению, так как прокурор посчитал, что оно являлось организацией, не имеющей законного статуса на территории Турции. Наконец, в декабре 2001 г. г-жу Каракайя признали виновной. Она обжаловала вынесенный ей приговор, утверждая, в частности, что «коллективное заявление для прессы» нельзя считать способствующим созданию незаконной организации. В феврале 2002 г. судебная инстанция, рассмотрев поданное г-жой Каракайя обжалование против ранее вынесенного ей уголовного приговора, постановила отклонить его.

Иски поступили в Европейский Суд по правам человека 17 и 18 августа 2002 г.

Жалобы

Ссылаясь на положения ст.6 п. 1 Конвенции, оба истца жаловались на отсутствие справедливости в ходе возбужденных против них уголовных дел после того, как они отказались подчиниться отданному губернатором приказу. Впоследствии, г-жа Каракайя также по-

жаловалась, основываясь на предписаниях ст.11, на вынесенный ей приговор, а также, ссылаясь на нормы ст.10, и на приговор по поводу ее причастности к пресс-декларации.

РЕШЕНИЕ СУДА

I. О предполагаемом нарушении статьи 6 п.1 Конвенции

Суд отмечает что, согласно соответствующим законам национального права, действующим на момент происхождения событий, при расследовании совершенных истцами правонарушений не было проведено ни единого открытого слушания. Суд также отмечает, что внутренние органы правосудия приняли свои решения, основываясь только на документах, вошедших в состав указанных дел, и что истцам не была предоставлена возможность защищаться в суде, лично или через представителя. Исходя из вышесказанного, Суд усмотрел отсутствие справедливости при проведении уголовных разбирательств, что противоречит предписаниям ст.6 п.1 Конвенции.

II. О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

Михрибан Каракайя возразила, что не было смысла отменять членство в организации указанных 13 человек, включая и ее собственное. Она утверждала что, хоть она и была задержана полицией в 1999 г., впоследствии ее отпустили, и на тот момент в отношении не было заведено ни одного уголовного дела. Суд убежден в обоснованности высказанных истцом аргументов по поводу требования, выраженного в письме губернатора Измира, датированном 10 июля 2001 г. Исходя из вышесказанного, Суд считает, что правительство Турции не смогло доказать, на основании чего государственные власти страны располагали правом требовать отмены членства истца в указанной Ассоциации.

Суд постановил, что г-жа Каракайя была лишена соответствующей законной защиты против произвольного вмешательства в ее право на свободу ассоциаций с другими, таким образом, были нарушены положения ст.11 Конвенции.

III. О предполагаемом нарушении статьи 10 Конвенции

Суд отмечает, что г-жа Каракайя была приговорена на основании предписаний, указанных в разделе 34 Акта об ассоциациях, и что данное дело отличается от других дел против Турции, ранее рассмотренных Европейским судом по правам человека, касающихся права на свободу выражения мнения.

Суд считает, что вынесенный истцу приговор вследствие ее участия в движении, чьей целью являлось привлечение внимания к одному из актуальнейших вопросов, представляло собой вмешательство в ее право на выражение своего мнения. Суд решил рассмотреть, являлись ли предписания раздела 34 Акта об ассоциациях, на которые ссылалось правительство Турции, в достаточной мере доступными, а также можно ли было предусмотреть область их применения.

В отношении доступности законодательства, Суд отмечает, что указанные предписания отвечали данному критерию, т.к. в октябре 1983 г. Акт об ассоциациях был опубликован в официальной прессе. В том же, что касается, можно ли было предвидеть область их применения, Суд отмечает, что в разделе 34 указывается на то, что ассоциации имеют право создавать только федерации и конфедерации. Однако такая формулировка не является достаточно ясной для того, чтобы позволить членам ассоциации осознать,

что, примкнув к какому-либо движению или «платформе», они могут быть привлечены к уголовной ответственности. Исходя из вышесказанного, Суд пришел к заключению, что внутренние органы правосудия расширили область применения предписаний раздела 34 за пределы разумного предположения применения таковых.

Суд постановил, что вмешательство в право г-жи Каракайя на свободу выражения мнения не было предписано законом, следовательно, было допущено нарушение ст.10 Конвенции.

Корецкий (Koretskyy) и другие против Украины[1]

Судебное решение от 3 апреля 2008 г.
(Application №40269/02)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Суть обращения

1. Жалоба против Украины о нарушении прав человека и основных свобод подана в соответствии со ст.34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод четырьмя гражданами Украины — г-ми Корецким (Mr Sergiy Petrovych Koretskyy), Толочко (Mr. Andriy Vasylyovych Tolochko), Лобицким (Mr Oleksiy Grygorovych Lobytskyy) и Горбалем (Mr Andriy Mykolayovych Gorbal) 12 сентября 2002 г.

(...)

3. 13 марта 2006 г. Суд решил исследовать обстоятельства дела параллельно с решением вопроса о приемлемости обращения.

Основные факты

I. Обстоятельства дела

(...)

4. Заявители, соответственно, 1955, 1955, 1975 и 1978 гг. рождения, являются гражданами Украины и проживают в Киеве.

5. 7 июня 2000 г. заявители и еще двое лиц учредили организацию под названием «Гражданский комитет охраны дикой (коренной) природы Березняков» (далее – Гражданский комитет). Г-н Корецкий был избран главой Комитета.

6. 27 июля 2000 г. заявители подали в Киевское городское управление юстиции заявление о регистрации Гражданского комитета вместе с копией устава организации.

7. Соответствующие положения устава Гражданского комитета гласили:

1 *Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г*

1.Общие положения

1.1. Гражданский комитет (далее – Комитет) является добровольным объединением граждан, общественных объединений, а также иных юридических лиц, которые объединяют усилия в совместной деятельности с целью охраны дикой (коренной) природы в городах.

1.2. Комитет является неправительственной неприбыльной организацией.
(...)

1.4. Комитет осуществляет свою деятельность на территории г. Киева. Комитет может иметь представительства в других городах Украины.

2. Принципы деятельности Комитета

2.1. В основе деятельности Комитета лежат принципы:

a) демократичности;
b) законности;
c) самоуправления;
d) равенства членов;
e) открытости;
f) объединения локальности действий и глобальности мышления;
g) активных творческих инициатив широкого масштаба.

3. Цель Комитета

3.1. Комитет основан с целью защиты дикой природы (природных систем) от полного уничтожения в процессе урбанизации, а также от замещения их искусственными биомами в процессе развития и роста городов.

3.2. Целью Комитета является сбережение и охрана дикой естественной природы на территории Березняков».

4. Задачи и сфера деятельности Комитета

«4.1....Задачами Комитета является принятие конкретных мер по повышению уровня осведомленности застройщиков, членов органов местного самоуправления и общественности... о различиях между дикой естественной природой и искусственно созданными природными системами в городах, о возможных последствиях уничтожения естественных экосистем, а также координирование совместной деятельности государственных властей, НПО и широкой общественности [нацеленных на] предотвращение подобных последствий, результатом чего станет сохранение дикой природы и образцов.

4.2. Согласно определенным целям и задачам, Комитет осуществляет деятельность в таких сферах, как:

a) сбор информации, касающейся дикой природы Березняков;
b) сбор и изучение мирового опыта сосуществования городов и экосистем;
c) создание и развитие публичной открытой электронной базы данных;
d) культура, просвещение, издательская и информационная деятельность;
e) лоббирование вопросов, связанных с охраной естественных экосистем, перед органами государственной и местной властей;
...»

5. Права Комитета

5.1. ...Комитет имеет право:

a) участвовать в гражданско-правовых отношениях, осуществлять имущественные и неимущественные права ;

...

d) пропагандировать идеи, осуществлять культурно-просветительскую деятельность;

...

h) создавать учреждения и организации, учреждать СМИ и осуществлять издательскую деятельность;

i) проводить гражданскую экологическую экспертизу;

...

5.2. Для выполнения своих задач, Комитет имеет право осуществлять необходимую хозяйственную и другую коммерческую деятельность путем создания юридических лиц».

6. Членство в Комитете

6.1. Комитет предусматривает индивидуальное, коллективное, почетное членство, а также членство в качестве волонтера;

...

6.4. Граждане Украины и других государств, разделяющие идеологию и принимающие участие в проектах и деятельности Комитета, могут стать волонтерами Комитета;

...

7. Организационная структура и управление Комитетом

«...7.11. Исполнительный орган Комитета несет ответственность за финансовое управление проектами, ведение счетов Комитета, осуществление хозяйственной и финансовой деятельности для обеспечения функционирования проектов.

...»

8. Через некоторое время городское управление вернуло заявление о регистрации и устав Гражданского комитета заявителям с предложением о внесении изменений в устав. В частности, некоторые положения устава были вычеркнуты, в том числе пункты 3.1, 5.1*(d)*, а также 6.4. Другие части были переформулированы и дополнены. К примеру, слово «лоббирование» в пункте 4.2.*(e)* было изменено на «внесение предложений», а фраза «проводить гражданскую экологическую экспертизу» в п.5.1*(i)* предложены в трактовке, согласно которой Гражданский комитет осуществляет экологическую экспертизу «на добровольной основе».

9. 6 сентября 2000 г. заявители подали в городское управление юстиции исправленную версию устава с частично учтенными замечаниями. Правительство отвергает этот факт.

10. В соответствии с письмом от 18 сентября 2000 г., Киевское городское управление юстиции уведомило заявителей об отказе в регистрации Гражданского комитета на основании того, что положения устава организации не соответствуют нормам, предписанным национальным законодательством. В частности, в уставе Гражданского комитета не указан статус организации; право Комитета открывать представительства в других городах Украины не соответствует положениям об осуществлении деятельности Коми-

тета на территории г. Киева; устав предусматривает две цели деятельности организации вместо одной цели и нескольких задач; исполнительный орган Комитета уполномочен осуществлять экономические (хозяйственные) функции, что противоречит ст.24 Закона «Об объединениях граждан» (экономическая деятельность организации может осуществляться через посредство юридического лица, созданного специально с данной целью); положения о том, что Гражданский комитет может самостоятельно осуществлять издательскую деятельность, а также привлекать в свою деятельность волонтеров в качестве членов, противоречат вышеназванному закону. Наконец, заявители не приняли во внимание все исправления, предложенные управлением юстиции для внесения в текст устава, а также подали копию документа об оплате регистрационного взноса вместо требуемого оригинала.

11. В письме от 20 сентября 2000 г., которое было получено городским управлением 25 сентября 2000 г., г-н Корецкий, выступая от имени Гражданского комитета, указывал на то, что управление не приняло к вниманию дополнения, внесенные в устав Комитета и поданные на рассмотрение 6 сентября 2000 г. Заявитель просил управление пересмотреть свое решение в свете исправленной версии устава, дополнительные копии которого заявитель обязался предоставить управлению по требованию.

12. В письме от 24 октября 2000 г., отвечая на письмо заявителя, городское управление юстиции проинформировало его о том, что устав организации не может быть пересмотрен. Управление также уведомило заявителя о том, что решение об отказе в регистрации может быть оспорено в судебном порядке.

13. Заявители продолжали осуществлять деятельность Гражданского комитета, в частности, публикацию статей от имени организации в прессе.

14. 30 ноября 2000 г. заявители обратились в Печерский районный суд Киева с жалобой и требованием аннулирования решения городского управления юстиции (об отказе в регистрации организации). Они утверждали, что имело место нарушение прав заявителей на создание объединения, а также права на свободный выбор целей и сферы деятельности организации. Заявители также говорили о том, что причины отказа в регистрации основывались на некорректной трактовке городским управлением юстиции соответствующего законодательства. Более того, управление не приняло к сведению дополненную версию устава организации, которая прилагалась к жалобе.

15. 13 марта 2001 г. суд отклонил жалобу заявителя как необоснованную. 28 августа 2001 г. Киевский городской апелляционный суд поддержал решение суда первой инстанции.

16. Национальные суды постановили, что отказ в регистрации Гражданского комитета был законным, что устав организации противоречил законодательству. В частности, цель Гражданского комитета, заявленная в уставе организации, противоречит ст.3 и ст.13 Закона «Об объединении граждан». Положения пунктов 1.4, 5.1 и 7.11 устава организации наделяют исполнительный орган Гражданского комитета полномочиями осуществлять «текущую административную и финансовую деятельность», а также предусматривают возможность осуществления Гражданским комитетом издательской деятельности, что противоречит ст.ст.9 и 24 упомянутого закона. Формулировка пунктов 6.1. и 6.4. устава, в отношении участия волонтеров в деятельности Гражданского комитета, противоречит принципу равенства членов организации, включенному в ст. 6 закона.

17. Суды также отметили, что заявитель не предоставил исправленную версию устава организации, а версия устава, включенная в материалы судебного разбирательства, не соответствует требованиям законодательства.

18. 14 марта 2002 г. судейская коллегия в составе трех судей отказала в удовлетворении ходатайства о возможности подачи апелляции в Палату по гражданским делам Верховного Суда, не усмотрев наличия оснований для рассмотрения дела Палатой.

19. В июле 2002 г. заявители приняли решение о ликвидации Гражданского комитета и прекращении его деятельности.

II. Национальное законодательство и правоприменительная практика

A. Конституция Украины от 26 июня 1996 г.

20. Соответствующие положения Конституции Украины предусматривают:

> Статья 19
> Правовой порядок в Украине основывается на принципах, в соответствии с которыми никто не может быть принужден делать то, что не предусмотрено законодательством.
> Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины».
> ...
> Статья 36
> «Граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей».
> ...
> Статья 37
> «Создание и деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательства, на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются.
> Политические партии и общественные организации не могут иметь военизированных формирований.
> ...
> Запрещение деятельности объединений граждан осуществляется только в судебном порядке.

B. Уголовный кодекс Украины 1960 г. (отменен 1 сентября 2001 г.)

21. Ст. 187-8 УК предусматривает:

> «Руководство объединением граждан, которое не было легализовано в установленном законом порядке, либо которому было отказано в легализации, либо которое было принудительно расформировано решением суда, но продолжает осуществлять деятельность, а также участие в деятельности подобных организаций, совершенное повторно в течение одного года после наложения административных санкций,... караются лишением свободны сроком до пяти лет».

22. Со вступлением в силу 1 сентября 2001 г. нового Уголовного кодекса, вышеназванное деяние было декриминализировано.

C. Кодекс об административных правонарушениях 1984 г.

23. Ст. 186-5 КоАП гласит:

«Руководство объединением граждан, которое не было легализовано в установленном законом порядке, либо которому было отказано в легализации, либо которое было принудительно расформировано решением суда, но продолжает осуществлять деятельность, а также участие в деятельности подобных организаций, ... карается наложением штрафа [в размере] от двадцати пяти до ста тридцати необлагаемых налогом минимумов дохода граждан».

D. Закон «Об объединении граждан» 16 июня 1992 г.

24. Соответствующие положения данного закона предусматривают:

Статья 3. Общественная организация
«Общественной организацией является объединение граждан для удовлетворения и защиты своих законных социальных, экономических, творческих, вековых, национально-культурных, спортивных и других общих интересов».

Статья 4. Ограничение на создание и деятельность объединений граждан
«Не подлежат легализации, а деятельность легализованных объединений граждан запрещается в судебном порядке, когда их целью является:

- изменение конституционного строя путем насилия, противозаконное нарушение территориальной целостности государства;
- подрыв безопасности государства в форме ведения деятельности в пользу иностранных государств;
- пропаганда войны, насилия или жестокости, фашизма и неофашизма;
- разжигание национальной и религиозной вражды;
- создание незаконных военизированных формирований;
- ограничение общепризнанных прав человека...»

Статья 6. Принципы создания и деятельности объединений граждан
«Объединение граждан создаются и действуют на основе добровольности, равноправия их членов (участников), самоуправлении, законности и гласности. Они свободны в выборе направлений своей деятельности.
Ограничение деятельности объединений граждан может устанавливаться только Конституцией и законами Украины».

Статья 9. Статус объединений граждан
«Объединения граждан Украины могут иметь всеукраинский, местный и международный статус.
Ко всеукраинским объединениям граждан относятся объединения, деятельность которых распространяется на территорию всей Украины, и которые имеют местные отделения в большинстве регионов страны.
К местным объединениям принадлежат объединения, деятельность которых распространяется на территорию соответствующей административно-территориальной единицы или региона. Территория деятельности определяется объединением граждан самостоятельно.
Общественная организация является международной, если ее деятельность распространяется на территорию Украины и еще хотя бы одного государства...»

Статья 13. Уставные документы объединений граждан
«Объединения граждан действуют на основе уставных документов.
Уставной документ объединения граждан должен содержать:
1) название объединения (отличающееся от названия уже существующих объединений), его статус и юридический адрес;
2) цель и задачу объединения граждан;
3) условия и порядок приема в члены объединения граждан, [а также] прекращения членства в организации;
4) права и обязанности членов (участников) объединения;
5) порядок образования и деятельности уставных органов объединения, местных отделений и их полномочия;

6) источники поступления и порядок использования средств и другого имущества объединения, порядок отчетности, контроля, осуществления хозяйственной и другой коммерческой деятельности, необходимой для выполнения уставных задач;
7) порядок внесения изменений и дополнений в уставные документы объединения;
8) порядок прекращения деятельности объединения и решения имущественных вопросов, связанных с его ликвидацией.
В уставном документе могут быть предусмотрены иные положения, касающиеся особенностей создания и деятельности объединения граждан.
Уставные документы объединения граждан не должны противоречить законодательству Украины».

Статья 14. Легализация объединений граждан
«Легализация (официальное признание) объединений граждан является обязательной и осуществляется путем регистрации объединения или сообщения об учреждении организации. Деятельность объединений граждан, которые не были легализованы или принудительно распущены по решению суда, является противозаконной.
После регистрации объединение граждан приобретает статус юридического лица.
Политические партии и международные общественные организации подлежат обязательной регистрации Министерством юстиции Украины.
Легализация общественной организации может осуществляться Министерством юстиции Украины, местными органами государственной исполнительной власти, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских советов.
В случае, если деятельность местной общественной организации распространяется на территорию двух и более административно-территориальных единиц, ее легализация осуществляется соответствующим вышестоящим органом.
Местные отделения зарегистрированных всеукраинских и международных объединений граждан регистрируются местными органами государственной исполнительной власти, исполнительными комитетами в обязательном порядке, если такая регистрация предусмотрена уставными документами всеукраинских и международных объединений.
Орган, ответственный за легализацию [объединения] сообщает о легализации (официальном признании) объединения граждан посредством СМИ».

Статья 15. Регистрация объединений граждан
«Для регистрации объединения граждан его учредители подают заявление...
К заявлению о регистрации прилагаются устав объединения, протокол учредительного собрания (конференции) или общего собрания учредителей, ведомости о составе руководства центральных [уставных] органов, данные о местных отделениях, документы об уплате регистрационного сбора, кроме случаев, когда общественная организация освобождается от уплаты регистрационного сбора согласно законодательству Украины.
...
Заявление о регистрации местной общественной организации рассматривается в двухмесячный срок со дня поступления документов. Решение о регистрации или отказе в ней заявителю сообщается письменно не позднее десяти рабочих дней со дня принятия решения.
...»

Статья 16. Отказ в регистрации [объединения]
«Объединению граждан может быть отказано в регистрации, если его название, уставные или другие документы, представленные для регистрации объединения, противоречат требованиям законодательства Украины.
Решение об отказе в регистрации должно содержать основания такого отказа. Это решение может быть обжаловано в судебном порядке.
Регистрирующий орган сообщает через СМИ об отказе в регистрации объединения граждан».

Статья 17. Сообщение об учреждении [объединения]
«Общественные организации, их союзы могут легализировать свое учреждение путем на-

правления письменного сообщения в Министерство юстиции Украины, местные органы государственной исполнительной власти, исполнительные комитеты».

Статья 20. Права зарегистрированных объединений граждан
Для осуществления целей и задач, определенных в уставных документах, зарегистрированные объединения граждан имеют право:

- выступать участником гражданско-правовых отношений, приобретать имущественные и неимущественные права;
- представлять и защищать свои законные интересы и законные интересы своих членов (участников) перед государственными и общественными органами;
- принимать участие в политической деятельности, проводить массовые мероприятия (собрания, митинги, демонстрации и т.п.);
- идейно, организационно и материально поддерживать другие объединения граждан, предоставлять помощь в их создании;
- создавать учреждения и организации;
- получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления информацию, необходимую для реализации своих целей и задач;
- вносить предложения в органы власти и управление;
- распространять информацию и пропагандировать свои идеи и цели;
- учреждать средства массовой информации.

Общественные организации имеют право создавать предприятия, необходимые для выполнения уставных целей...»

Статья 24. Хозяйственная и другая коммерческая деятельность
«С целью выполнения уставных задач и целей зарегистрированные объединения граждан могут осуществлять необходимую хозяйственную и другую коммерческую деятельность путем создания учреждений и организаций со статусом юридического лица, учреждения предприятий в соответствии с процедурами, определенными законодательством».

Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства
«Руководство объединением граждан, которое не было легализовано в установленном законом порядке, либо которому отказано в легализации, либо которое принудительно распущено по решению суда, но продолжает действовать, а также участие в деятельности подобных объединений влечет за собой административную или уголовную ответственность».

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(...)

I. Предполагаемое нарушение ст.11 Конвенции

25. Заявители жаловались на отказ властей зарегистрировать их объединение. В своей жалобе они ссылались на ст.11 Конвенции, которая гласит:

> «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

A. Приемлемость

26. Правительство не выдвинуло возражений против приемлемости обращения.

27. Суд полагает, что существует достаточно оснований для рассмотрения данного обращения в соответствии с Конвенцией, а также считает необходимым изучить обстоятельства дела.

B. Суть дела

1. Позиции сторон

(a) Заявители

28. Заявители утверждали, что отказ в регистрации Гражданского комитета не соответствует национальному законодательству, не преследует законной цели и не является необходимым в демократическом обществе. Заявители также утверждают, что некоторые положения национального законодательства и правоприменительной практики Украины в данной отрасли противоречат принципам ст.11 Конвенции.

29. Во-первых, национальное законодательство содержит положения, запрещающие деятельность формально не легализованных организаций, таким образом, ограничивая свободу ассоциаций.

30. Во-вторых, заявители утверждали, что запрет деятельности организации на территории всей Украины не является необходимым в демократическом обществе. Несмотря на то, что возможность регистрации организации со всеукраинским статусом предусмотрена, для этого необходимо иметь представительства в большинстве регионов Украины, что явилось значительным препятствием для заявителей.

31. В-третьих, интерпретация, данная властями принципу равенства членов организации, предусмотренному ст.6 Закона Украины «Об объединении граждан», а также утверждение о невозможности привлечения к деятельности волонтеров, являются неверными. Подобное ограничение противоречит принципам демократического общества.

32. В-четвертых, запрет возможности осуществления организацией таких видов деятельности, как пропаганда идей, лоббирование, издательская деятельность, гражданская экспертиза и др. противоречит национальному законодательству и не является обоснованным. В тексте устава организации не содержалось положений о том, что Гражданский комитет намерен осуществлять хозяйственную или коммерческую деятельность. Такой вывод был сделан из-за неверного понимания функций исполнительного органа Гражданского комитета и, в частности, [хозяйственной деятельности, которая подразумевает, прежде всего], ежедневное выполнение административных функций для обеспечения необходимых материально-технических условий текущей деятельности Комитета.

33. Наконец, заявители утверждали о том, что практика внесения органами власти изменений и дополнений в текст устава без согласия организации, что имело место и в данном случае, противоречит гарантиям ст.11 Конвенции.

(b) Правительство

34. Правительство утверждало, что нарушение ст.11 Конвенции отсутствовало, отказ в регистрации организации был законным и необходимым для надлежащего функционирования системы государственной регистрации организаций.

35. Кроме этого, правительство отметило, что национальное законодательство Украины предусматривает два способа легализации организации – уведомление об учреждении

организации, а также государственная регистрация. Заявители могли использовать первую процедуру, которая является менее сложной. Тем не менее, прибегнув ко второму способу легализации, заявители должны были в полной мере соответствовать требованиями национального законодательства по наделению организации статусом юридического лица.

36. Более того, система государственной регистрации организаций основывается на деятельности органов власти различного уровня. Местные управления юстиции осуществляют регистрацию организаций соответствующего статуса, в то время как высшие органы власти регистрируют организации, деятельность которых покрывает большее количество административно-территориальных единиц Украины.

37. Таким образом, Киевское городское управление юстиции не может зарегистрировать организацию, статус которой непонятен, либо устав которой не соответствует законодательству.

2. Оценка Суда

(a) Общие принципы

38. Право на объединение является неотъемлемой частью права, предусмотренного ст.11 Конвенции. Возможность создавать юридическое лицо является важным аспектом права на объединение. Способ, которым национальное законодательство обеспечивает данное право и его практическое применение, определяется государством. Государство имеет право ограждать себя от деятельности организаций, цели которых противоречат законодательству, но оно должно делать это в соответствии с обязательствами по Конвенции, действия государства могут быть предметом рассмотрения институтами, созданными на основе Конвенции (см. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, решение от 10 июля 1998 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV, pp. 1614-15,§ 40; The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria, № 59491/00,§ 57, 19 января 2006 г.; *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, № 72881/01,§ 59, ECHR 2006; а также *Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, № 44363/02, § 54, 1 февраля 2007 г.).

(b) Вмешательство в реализацию права

39. Суд в очередной раз подтвердил, что отказ органов власти в обеспечении возможности организации получить статус юридического лица является вмешательством в реализацию права на свободу ассоциаций (см., к примеру, *Gorzelik and Others v. Poland*, № 44158/98, § 52, 17 февраля 2004 г.; *Sidiropoulos*, § 31; *APEH Ŭldözötteinek Szövetsége and Others v. Hungary*, no. 32367/96, 31 августа 1999 г.).

40. Даже согласившись с утверждениями правительства и предположив, что Гражданский комитет мог осуществлять свою деятельность и без государственной регистрации, Суд полагает, что отсутствие регистрации явилось препятствием для должного осуществления Гражданским комитетом своей деятельности. В этой связи Суд отмечает, что в соответствии со ст. 20 Закона Украины «Об объединении граждан» только зарегистрированные организации имеют право участвовать в гражданско-политических отношениях, владеть имуществом, проводить публичные мероприятия, распространять информацию и т.д.

41. При данных обстоятельствах отказ в регистрации Гражданского комитета и наделении его статусом юридического лица тождественен вмешательству властей в реализацию заявителями права на свободу ассоциаций.

42. В отношении утверждения заявителей о том, что существование норм уголовного и административного законодательства, запрещающих деятельность нелегализованных объединений, само по себе является нарушением ст.11 Конвенции, Суд усмотрел, что в обстоятельствах настоящего дела заявители понесли больший ущерб собственно от факта отказа в регистрации организации, нежели от наличия в законодательстве страны положений, которые могут ограничивать деятельность организации. (см. ***Bączkowski and Others v. Poland***, №1543/06, §§ 67-68, ECHR 2007).

(c) Основания для вмешательства

43. Суд намерен установить, соответствовал ли отказ в регистрации параграфу 2 ст.11 Конвенции, был ли он «предусмотрен законом», преследовал ли одну или более законных целей и был «необходимым в демократическом обществе» (см. ***Chassagnou and Others v. France***, №25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 104, ECHR 1999-III).

Соответствие требованиям «законности»

44. Суд определил, что Киевское городское управление юстиции отказало в регистрации организации, поскольку положения ее устава не соответствовали законодательству. Заявители утверждали, что подавали в управление исправленную версию устава. Правительство отвергло данное заявление.

45. Суд не видит необходимости в решении данного вопроса, т.к., даже предположив, что дополненная и исправленная версия устава была передана в управление юстиции, заявители лишь частично согласились с изменениями, предложенными властями. Кроме того, они настаивали на сохранении определенных позиций в тексте устава, которые были определены судами трех инстанций как противозаконные. С этой точки зрения отказ в регистрации является обоснованным.

46. Даже если полагать, что суды совершили обоснованное с формальной позиции национального законодательства вмешательство в права заявителей, Суд напоминает, что словосочетание «установлены законом» второго параграфа ст.11 Конвенции означает не только наличие оснований в законодательной базе, но отсылает к качеству соответствующего законодательства (см, к примеру, ***Maestri v. Italy***, № 39748/98, § 30, ECHR 2004-I).

(...)

48. Суд определил, что в соответствии со ст.16 Закона Украины «Об объединении граждан», организации может быть отказано в регистрации, если ее регистрационные документы противоречат законодательству Украины. Законом не конкретизируется, относится ли данное определение противоречию цели и деятельности организации требованиям закона (в частности, ст.4 указанного закона), либо имеется в виду также текстовое несоответствие устава организации другим законодательным актам. Таким образом, Суд установил, что положения Закона «Об объединении граждан», которые обуславливают процесс регистрации организации, не являются доскональными и четкими с точки зрения восприятия заявителями, а также дают возможность принятия властями произвольных решений об отказе в регистрации.

49. Тем не менее, в обстоятельствах данного дела, Суд не считает необходимым рассматривать вышеназванные замечания, а также их правомерность в соответствии со

ст.11 Конвенции. Суд должен рассмотреть вопрос о том, соответствовали ли ограничения права, имевшие место в настоящем деле, принципу о «необходимости в демократичном обществе» и преследовали ли они законную цель. В частности, Суд должен определить соответствие нарушений, указанных в пункте 45 (см. выше) принципу «острой социальной необходимости» (см. ***Gorzelik and Others***, §§ 94-105).

50. Суд усмотрел, что основной аргумент правительства о необходимости вмешательства заключался в том, что только государство обладает правом регулировать деятельность неправительственных организаций на своей территории. Таким образом, по мнению правительства, отказ в регистрации был необходим для обеспечения должного функционирования государственной системы регистрации организаций.

51. Суд считает необходимым повторить, что осуществление государством защиты граждан и учреждений от организаций, которые своей деятельностью могут причинить им вред, должно быть строго регламентировано и лишь обоснованные и убедительные причины могут оправдать подобное ограничение прав и свобод (см. ***Gorzelik and Others***).

52. Суд также установил, что ни решения судов, ни объяснения правительства по данному делу не содержали достаточно обоснованных пояснений о необходимости ограничения возможности организации пропагандировать идеи, лоббировать интересы, привлекать волонтеров как членов организации для осуществления своей деятельности. Более того, Суд не видит причин недопущения выполнения исполнительным органом объединения ежедневных административных действий, даже если таковые, по сути, характерны для хозяйственной деятельности.

53. В отношении территориальных ограничений деятельности организации городского уровня Суд отмечает, что, даже если подобные ограничения необходимы для полноценного функционирования системы государственной регистрации организаций, возможность локальной организации иметь представительства и отделения в других городах Украины не представляет угрозы для этой системы, принимая во внимание, что при этом существует обременительное требование о том, что всеукраинские организации обязаны иметь отделения в большинстве из 25 регионов Украины.

54. Суд, исследовав материалы дела, пришел к выводу, что они свидетельствуют о мирном и исключительно демократичном характере целей и предполагаемой деятельности Гражданского комитета. Нет предпосылок утверждать о том, что организация в достижении своих целей и задач намерена прибегнуть к недемократическим и противоправным средствам. Тем не менее, власти прибегли в отношении заявителей к достаточно радикальным мерам, которые заключались в предотвращении осуществления организацией какой-либо деятельности как таковой.

55. Суд считает, что ограничение права в обстоятельствах настоящего дела не соответствовало «острой социальной необходимости» и, соответственно, что основания, на которых строился отказ зарегистрировать организацию, не являются вескими и достаточными для оправдания легитимности данного решения. Таким образом, вмешательство нельзя считать «необходимым в демократическом обществе».

(d) Общие выводы

56. В свете вышеназванного, а также учитывая выводы, сделанные при определении требований «законности», Суд считает, что вмешательство в право заявителей на свободу ассоциаций не было обоснованным.

57. Суд, таким образом, установил нарушение ст.11 Конвенции.

58. Суд не считает необходимым устанавливать обстоятельства того, является ли факт внесения властями правок и дополнений в устав организации основой для рассмотрения отдельного вопроса о соответствии со ст. 11 Конвенции.

II. Применение ст. 41 Конвенции

(...)

А. Ущерб

60. Г-н Корецкий требовал возмещения материального и нематериального ущерба в размере 6 000 евро (EUR), остальные заявители требовали компенсации в размере 3000 EUR каждому из них. Заявители утверждали, что г-ну Корецкому был в большей ступени причинен моральный вред, поскольку он занимал руководящую должность в Гражданском комитете, обладает значительным опытом в сфере экологии, и нарушение ст. 11 Конвенции особенно повлияло на него. Заявители не указали, каким именно образом им был причинен материальный ущерб.

61. Правительство заявило о необоснованности предъявленных требований.

62. Суд не усмотрел причинной связи между восстановлением нарушенного права и предполагаемым имущественным вредом. Таким образом, Суд отказывает в удовлетворении данной части требования. С другой стороны, Суд отмечает, что заявителям был причинен моральный вред и, таким образом, в соответствии со ст.41 Конвенции присуждает каждому заявителю компенсацию в размере 1 500 EUR .

(...)

РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1. Суд единогласно постановил, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

2. Суд единогласно определил компенсацию в размере 1 500 EUR к выплате каждому из заявителей, а также 1 600 EUR общей компенсации за понесенные заявителями издержки, связанные с судебным разбирательством;

3. Суд единогласно постановил, что в удовлетворении оставшейся части обращения заявителям отказано.

Саентологическая церковь г. Москвы (Church of Scientology Moscow) против России[1]

Судебное решение от 5 апреля 2007 г. (Application №18147/02)[2]

ПОРЯДОК СУДОПРОИЗВОДСТВА

1. Производство по делу инициировано жалобой (№ 18147/02), против Российской Федерации, поданной в Суд в соответствии со ст. 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод («Конвенции») Саентологической церковью города Москвы («заявитель») 24 апреля 2002 г.

2. Интересы заявителя перед Судом представляли г-н П. Ходкин — адвокат, практикующий в Ист-Гринстеде, Великобритания, а также г-жа Г. Крылова и г-н М. Кузьмичев — адвокаты, практикующие в Москве. Интересы государства-ответчика («государство-ответчик») представлял г-н П. Лаптев, Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека.

3. В частности, заявитель жаловался на отказ национальных властей в удовлетворении его заявления на перерегистрацию в качестве юридического лица.

4. Решением от 28 октября 2004 г. Суд признал жалобу частично приемлемой.

5. Заявитель и государство-ответчик подали свои объяснения по существу дела (параграф 1 правила 59).

ФАКТЫ ПО ДЕЛУ

I. Обстоятельства дела

А. Первые попытки заявителя получить перерегистрацию

6. 25 января 1994 г. заявитель был официально зарегистрирован в качестве религиозного объединения, имеющего статус юридического лица, в соответствии с Законом РСФСР «О свободе вероисповедания» от 25 октября 1990 г.

1 Источник: Официальный сайт Славянского правового центра, http://www.sclj.ru/news/detail.php?ID=1341

2 Данное решение станет окончательным при наступлении обстоятельств, указанных в параграфе 2 статьи 44 Конвенции. Оно может подвергаться редакционной правке.

7. 1 октября 1997 г. вступил в силу новый Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» («Закон о религиях»). Он обязывал все религиозные организации, которым ранее был предоставлен статус юридического лица, привести свои учредительные документы в соответствие с Законом и перерегистрироваться в компетентном Управлении юстиции.

8. 11 августа 1998 г. заявитель подал заявление на перерегистрацию вместе с требуемыми по Закону документами в Управление юстиции г. Москвы.

9. 1 июня 1999 г. Управление юстиции г. Москвы отказало в перерегистрации заявителю на том основании, что его цели и деятельность противоречат требованиям Закона о религиях и Уголовного кодекса, поскольку в отношении тогдашнего президента заявителя велось расследование уголовного дела. Заявитель утверждал, что следствие по делу впоследствии было прекращено в связи с отсутствием признаков уголовного преступления.

10. 29 декабря 1999 г. заявитель подал второе заявление на перерегистрацию.

11. 28 января 2000 г. заместитель начальника Управления юстиции г. Москвы сообщил заявителю о том, что в удовлетворении второго заявления о перерегистрации отказано. Он написал, что заявитель принял «новую редакцию Устава», вместо «изменений в Уставе», а также указал, что по уставу заявитель «может иметь», а не «вправе иметь» при себе представительство иностранной религиозной организации. Он также утверждал, что имелись иные (неуказанные) нарушения российского законодательства.

12. 10 февраля 2000 г. тогдашний президент заявителя направил письмо в Управление юстиции г. Москвы с просьбой указать конкретные нарушения. При этом он основывался на требовании п. 2 ст. 12 Закона о религиях, согласно которому должны быть отчетливо указаны основания для отказа.

13. Письмом от 18 февраля 2000 г. заместитель начальника ответил заявителю, что Управление юстиции г. Москвы не обязано давать разъяснения или рецензировать уставы или иные документы, и что оно только может давать юридическую оценку поданных документов и принимать решение о перерегистрации или об отказе в ней.

14. 30 мая 2000 г., после принятия дальнейших шагов по устранению любых предполагаемых недостатков в документах, заявитель подал свое третье заявление на регистрацию.

15. 29 июня 2000 г. заместитель начальника сообщил заявителю, что данное заявление не может быть принято к рассмотрению, поскольку он подал неполный комплект документов. После получения письменного запроса заявителя от 12 июля 2000 г. о том, какие именно документы отсутствовали, 17 июля 2000 г. заместитель начальника сообщил заявителю, что в компетенцию его Управления не входит уточнение того, какая информация отсутствует, и какие дополнительные документы должны быть поданы.

16. 17 июля 2000 г. заявитель подал в Управление юстиции г. Москвы четвертое, более подробное заявление на перерегистрацию.

17. 19 августа 2000 г. Управление Юстиции сообщило заявителю, что заявление не будет представлено к рассмотрению, поскольку он якобы подал неполный комплект документов. Недостающие документы указаны не были.

18. 10 октября 2000 г. заявитель подал пятое, еще более подробное заявление.

19. 9 ноября 2000 г. Управление юстиции повторило, что заявитель подал неполный комплект документов и что заявление не будет рассмотрено.

20. 31 декабря 2000 г. истек срок для перерегистрации религиозных организаций.

Б. Судебное разбирательство с Управлением юстиции

21. Президент и соучредитель заявителя обжаловали отказ Управления юстиции г. Москвы в перерегистрации заявителя в Никулинский районный суд г. Москвы.

22. 8 декабря 2000 г. Никулинский районный суд г. Москвы вынес решение, в котором установил, что решение Управления юстиции от 28 января 2000 г. не было основано на законе. Суд установил, что формулировки, использованные в уставе заявителя, были на самом деле идентичны формулировкам, содержащимся в Законе о религиях, а также указал, что от религиозных объединений «не требуется дословное воспроизведение текста закона в их уставе». Суд указал на то, что Управление юстиции могло предложить внести изменения в устав вместо того, чтобы отказать в заявлении о перерегистрации в целом.

23. Далее районный суд указал на то, что решение от 29 июня 2000 г. также не было основано на законе. Им было установлено, что все документы, требуемые по Закону о религиях, были приложены к заявлению, за исключением документа, подтверждающего существование данной религиозной группы на данной территории на протяжении не менее 15 лет. Однако в подаче такого документа не было необходимости, поскольку в соответствии с постановлением Конституционного Суда религиозным организациям, созданным до принятия Закона о религиях, не требовалось подтверждать их существование в течение пятнадцати лет.

24. Районный суд пришел к выводу о том, что Управление юстиции г. Москвы «по сути уклонялось от перерегистрации [заявителя]». Суд указал, что подобное уклонение или отказ нарушил права истцов и их соверующих, гарантируемые ст. ст. 29, 30 Конституции России, поскольку прихожане, чье объединение было лишено статуса юридического лица не смогли бы арендовать помещения для проведения религиозных обрядов и богослужений, получать и распространять религиозную литературу, иметь счета в банке и т.д. Районный суд также установил, что отказ противоречил нормам международного права, ст.ст. 9 и 11 Конвенции и ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах. Районный суд также сослался на ст. 7 Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждения, и установил, что «отказ в предоставлении статуса юридического лица религиозной организации ограничивает на практике право каждого человека исповедовать его или ее религию совместно с другими». В заключение районный суд пришел к следующему выводу:

> «Тем самым уклонение органов юстиции от перерегистрации Саентологической Церкви Москвы под надуманными предлогами противоречит приведенному выше законодательству Российской Федерации и международному праву»

Районный суд обязал Управление юстиции г. Москвы перерегистрировать заявителя.

25. Управление юстиции решение не обжаловало, и оно вступило в законную силу 19 декабря 2000 г. Однако Управление юстиции г. Москвы отказалось его исполнить.

26. 27 декабря 2000 г. президент заявителя получил исполнительный лист.

27. 4 января 2001 г. заявитель подал свое шестое заявление вместе с исполнительным листом, обязывающим произвести перерегистрацию.

28. 2 февраля 2001 г. Управление юстиции отказало в рассмотрении заявления, повторяя, что был подан неполный комплект документов. Никакие разъяснения о якобы отсутствующем (-щих) документе (-тах) не давались.

29. Управление юстиции г. Москвы в неустановленный точно день попросило Прокурора г. Москвы опротестовать решение в порядке надзора, что он и сделал. Протест прокурора был удовлетворен Президиумом Московского городского суда. 29 марта 2001 г. Президиум отменил решение от 8 декабря 2000 г. в порядке надзора. При этом он ссылался на следующие основания. В отношении законности решения от 28 января 2000 г., Президиум критиковал районный суд за то, что он не проверял изменения в уставе, поданном на перерегистрацию 29 декабря 1999 г., на предмет их соответствия требованиям закона. В отношении отказа от 29 июня 2000 г., Президиум установил, что книга «Саентология: Теология и практика современной религии» (на русском языке) не предоставляла достаточных сведений об «основах вероучения и практике данного вероисповедания», как того требует п. 5 ст. 11 Закона о религиях, и что комплект документов, соответственно, был неполным. Президиум вернул дело в районный суд на новое рассмотрение.

30. 7 августа 2001 г. Никулинский районный суд г. Москвы вынес новое решение в пользу Управления юстиции г. Москвы и отказал в удовлетворении жалобы на отказ в перерегистрации заявителя. Суд установил, что несоблюдение заявителем требований ст. 11 Закона о религиях выражалось в том, что (i) к заявлению о перерегистрации были приложены только копии, а не подлинники устава и свидетельства о регистрации; (ii) книга, поданная заявителем не отвечала требованиям о содержании «сведений об основах вероучения и практики данного вероисповедания», и (iii) что отсутствовал документ с указанием юридического адреса заявителя.

31. В судебном заседании истцы безуспешно убеждали суд в том, что Управление юстиции г. Москвы уже имело в своем распоряжении подлинник устава и свидетельства о регистрации, а также юридический адрес заявителя, поскольку эти документы уже подавались вместе с первым заявлением на перерегистрацию и Управление юстиции г. Москвы их никогда не возвращало. Районный суд, тем не менее, пришел к выводу о том, что «тот факт, что некоторые документы [физически] были в здании Управления, не освобождал заявителя от обязанности подавать полный комплект документов на регистрацию». Суд также подтвердил, что «все требуемые документы должны подаваться одновременно».

32. 26 октября 2001 г. Московский городской суд оставил решение в силе, одобрив мотивировку районного суда.

33. 16 января 2002 г. заявитель подал седьмое заявление на перерегистрацию. В соответствии с указаниями решений национальных судов к заявлению было приложено (i)подлинники устава и свидетельства о регистрации; (ii) «сведения об основах вероучения и практики» в виде документа на четырех страницах вместо книги; а (iii) новый документ, подтверждающий юридический адрес.

34. 23 января 2002 г. новый заместитель начальника Управления юстиции отказал в рассмотрении заявление на том основании, что срок для перерегистрации религиозной организации уже истек, и что рассматривался иск о ликвидации заявителя (см. ниже).

35. 30 апреля 2002 г. Никулинский районный суд отказал Управлению юстиции в удовлетворении иска о ликвидации заявителя, ссылаясь на определение Конституционного Суда от 7 февраля 2002 г. по делу Московского отделения Армии Спасения, в соответствии с которым религиозная организация может быть ликвидирована в судебном порядке только в том случае, если будет установлено, что она уже прекратила свою деятельность или занималась незаконной деятельностью (подробное описание решения можно найти в деле *«Московское отделение Армии Спасения против России»*, № 72881/01, §§ 23-24, ECHR 2006-...). Поскольку заявитель продолжал вести финансовую и хозяйственную деятельность, издавал балансовые отчеты и организовывал религиозные мероприятия в муниципальных округах г. Москвы, а также не совершал никаких противозаконных действий, в удовлетворении иска о ликвидации было отказано. 18 июля 2002 г. Московский городской суд оставил данное решение в силе.

B. Дальнейшие попытки получить перерегистрацию

36. 1 июля 2002 г. система государственной регистрации юридических лиц была реформирована. Был создан новый Единый государственный реестр юридических лиц, а право вносить в него записи было передано Министерству по налогам и сборам (Министерство по налогам). Однако в отношении религиозных организаций сохранилась специальная процедура, в соответствии с которой региональные отделения Министерства юстиции продолжали принимать решения о регистрации религиозных организаций, а формальное исполнение одобренного заявления перешло к Министерству по налогам. На все существующие юридические лица была наложена обязанность представить местным налоговым органам отдельные обновленные данные до 31 декабря 2002 г.

37. 11 июля 2002 г. заявитель подал свое восьмое заявление на перерегистрацию в Управление юстиции г. Москвы в соответствии с новой процедурой.

38. 9 августа 2002 г. Управление юстиции отказало в рассмотрении заявления, повторяя, что осуществление перерегистрации стало невозможным в силу истечения срока.

39. 24 сентября 2002 г., после того, как Московский городской суд оставил в силе решение об отказе в ликвидации заявителя, заявитель подал девятое заявление на перерегистрацию. В тот же день заявитель также подал в местный регистрирующий налоговый орган — Налоговую инспекцию г. Москвы № 39 — обновленные данные, требуемые в соответствии с новой процедурой.

40. 2 октября 2002 г. начальник Управления юстиции г. Москвы ответил на письмо заявителя от 2 сентября 2002 г. следующим образом:

> «....существует ситуация, когда, с одной стороны, [Управлению юстиции г. Москвы] отказано в иске о ликвидации Вашей религиозной организации, а с другой стороны — тот же суд признал законными наши решения об оставлении без рассмотрения заявлений и документов о перерегистрации этой организации, а установленный законом срок для перерегистрации истек».

41. 23 октября 2002 г. Управление юстиции отказало в рассмотрении девятого заявления со ссылкой на вышеуказанное письмо начальника Управления и указало, по-прежнему, что срок [для перерегистрации] истек.

42. 29 октября 2002 г. Налоговая инспекция г. Москвы № 39 внесла заявителя в Единый государственный реестр юридических лиц и выдала свидетельство о регистрации.

43. 24 декабря 2002 г. заявитель подал десятое заявление на перерегистрацию, прилагая свидетельство о перерегистрации.

44. 24 января 2003 г. Управление юстиции оставило десятое заявление без рассмотрения, опять повторив, что срок [для перерегистрации] истек.

Г. Дальнейшее судебные разбирательства с Управлением юстиции

45. 24 апреля 2003 г. заявитель подал жалобу на действия Управления юстиции в отношении последовательных отказов в перерегистрации заявителя в соответствии с Законом о религиях. В частности, в ней утверждалось, что действия Управления юстиции представляли собой нарушение прав на свободу вероисповедания и объединения заявителя и его членов. Заявитель подал копию свидетельства о регистрации от 29 октября 2002 г. и сослался на определение Конституционного Суда от 7 февраля 2002 г.

46. 1 сентября 2003 г. Пресненский районный суд г. Москвы отклонил жалобу. Суд решил, что Закон о религиях не предусматривал возможность перерегистрации религиозных организаций, пропустивших срок для перерегистрации.

47. 22 января 2004 г. Московский городской суд отменил решение от 1 сентября 2003 г. и вернул дело на новое рассмотрение. Суд установил следующее:

> «... сам по себе факт непрохождения перерегистрации в установленный срок не может служить основанием ... для отказа в государственной регистрации изменений и дополнений в устав... религиозной организации по истечении установленного срока...
> Отказ в регистрации изменений и дополнений в учредительные документы религиозной организации ограничивает права организации и, как следствие, ее членов самостоятельно определять законные условия своего существования и своей деятельности».

48. 3 ноября 2004 г. Пресненский районный суд удовлетворил жалобу заявителя на действия Управления юстиции. Суд установил, что Закон о религиях не может быть истолкован в смысле ограничения возможности религиозной организации вносить изменения и дополнения в свои учредительные документы после истечения срока, установленного для перерегистрации. Таким образом, решение Управления юстиции об оставлении без рассмотрения заявление на регистрацию изменений и дополнений в уставе явилось незаконным. Районный суд обязал Управление юстиции перерегистрировать заявителя путем регистрации его устава с изменениями и дополнениями, внесенными в 2002 г.

49. 4 февраля 2005 г. Московский городской суд подтвердил толкование, данное районным судом в отношении Закона о религиях. Однако он установил, что решение об обязании Управления юстиции зарегистрировать устав с изменениями и дополнениями без проведения проверки его соответствия законодательству было неправильным. Городской суд изменил резолютивную часть решения и обязал Управление юстиции рассмотреть заявление заявителя о перерегистрации в соответствии с установленной процедурой.

50. 31 мая 2005 г. заявитель вновь подал свое заявление на регистрацию в Управление регистрации г. Москвы, т.е. правопреемнику Управления юстиции г. Москвы по вопросам регистрации религиозных организаций после реорганизации органов юстиции.

51. 27 июня 2005 г. Управление регистрации г. Москвы сообщило заявителю, что его заявление не будет рассмотрено, поскольку заявитель не подавал документ, подтверждающий его существование в Москве на протяжение не менее пятнадцати лет.

Д. Сопровождающие события

52. 2 сентября 2003 г. Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций отказало в удовлетворении заявления заявителя на регистрацию его газеты «Религия, право и свобода». В данном решении не приводились какие-либо законные основания для отказа. Полный текст отказа гласит:

> «Сообщаем, что после завершения судебного разбирательства между [заявителем] и [Управлением юстиции г. Москвы] (т.е. после вступления решения в юридическую силу), данная организация может вновь подать заявление о регистрации газеты «Религия, право и свобода».

II. Относящиеся к делу национальное право и правоприменительная практика

А. Конституция Российской Федерации

53. Статья 29 гарантирует свободу вероисповедания, включая право исповедовать любую религию индивидуально либо совместно с другими или не исповедовать никакой религии, свободно выбирать, иметь и разделять религиозные и другие вероучения, а также осуществлять их на практике.

54. Статья 30 предусматривает, что все имеют право на свободу объединения.

Б. Закон о религиях

55. 1 октября 1997 г. вступил в силу федеральный Закон о свободе совести и религиозных объединениях (№ 125-ФЗ от 26 сентября 1997 г. – «Закон о религиях»).

56. Учредительные документы религиозных организаций, которые были созданы до [вступления в силу] Закона о религиях, с внесенными изменениями и дополнениями в соответствии с Законом, должны были быть поданы на перерегистрацию. До тех пор, пока не были внесены такие изменения и дополнения, учредительные документы действовали в части, которая не противоречила положениям Закона (п. 3 ст. 27).

57. В письме от 27 декабря 1999 г. (№ 10766-СЮ) Министерство юстиции сообщило своим управлениям, что Закон о религиях не устанавливает особой процедуры для перерегистрации религиозных организаций. Поскольку п. 3 ст. 27 предписывал им привести свои учредительные документы в соответствие с Законом о религиях, применимая процедура была такой же, как и для регистрации изменений и дополнений в учредительные документы, описанных в п. 11 ст. 11. Пункт 11 ст. 11 предусматривал, что процедура для регистрации изменений и дополнений является такой же, как и для регистрации религиозной организации.

58. Список документов, необходимых для регистрации, был изложен в п. 5 ст. 11 и включал следующие документы:

• заявление на регистрацию;
• список учредителей религиозной организации с указанием их национальности, места жительства и дат рождения;
• устав (учредительные документы) религиозной организации;
• протокол учредительного собрания;
• документ, отображающий нахождение религиозной группы на данной территории в течение, по крайней мере, пятнадцати лет;
• сведения об основах вероучения и практике вероисповедания, включая сведения о

происхождении данной религии и этого объединения, формах и методах деятельности, взглядах на семью и брак, на образование, особенных взглядах на здоровье, которых придерживаются последователи данного вероучения, ограничениях на гражданские права и обязанности, налагаемых на членов и служителей культа данной организации;
• сведения об адресе (местонахождении) постоянного руководящего органа религиозной организации, по которому должен поддерживаться контакт с религиозной организацией;
• документ об уплате госпошлины.

59. Пункт 1 ст. 12 установил, что религиозной организации может быть отказано в регистрации в случае, если:

• цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации — со ссылкой на конкретные статьи законов;

• создаваемая организация не признана в качестве религиозной;
• устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации или содержащиеся в них сведения не достоверны;
• зарегистрирована другая религиозная организация с тем же наименованием;
• учредитель (учредители) неправомочен.

60. Пункт 4 ст. 27 в своей первоначальной редакции указывал, что перерегистрация религиозных организаций должна была быть завершена к 31 декабря 1999 г. Впоследствии срок [перерегистрации] был продлен до 31 декабря 2000 г. По истечении данного срока религиозные организации подлежали ликвидации в судебном порядке по заявлению регистрирующего органа.

B. Прецедентное право Конституционного Суда Российской Федерации

61. Рассматривая соответствие Конституции РФ требования Закона о религиях о том, что все религиозные организации, созданные до его вступления в силу, должны подтверждать свое существование на протяжение не менее пятнадцати лет, Конституционный Суд установил следующее (постановление № 16-П от 23 ноября 1999 г. по Делу *Религиозного общества Свидетелей Иеговы в Ярославле и Христианской церкви прославления*»):

> «8. ... в соответствии с Законом РСФСР ... «О свободе вероисповеданий»... все религиозные объединения – как региональные, так и централизованные – имели, на равных основаниях, как юридические лица, права, которые были последовательно включены в текст Федерального Закона о свободе совести и религиозных объединениях ...
> При таких обстоятельствах законодатель не мог лишить определенную часть учрежденных и обладающих полной правоспособностью религиозных организаций возможности пользоваться уже принадлежавшими им правами на том лишь основании, что они не имеют подтверждения о пятнадцатилетнем сроке существования. Применительно к ранее созданным религиозным организациям это было бы несовместимо с принципом равенства, конкретизированным в статьях 13 (часть 4), 14 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и явилось бы недопустимым ограничением свободы вероисповедания (статья 28), а также свободы учреждения и деятельности [добровольных] объединений (статья 30)» .

62. Конституционный Суд последовательно подтвердил эту позицию в своих определениях № 46-О от 13 апреля 2000 г. по *Делу Независимого российского региона Общества Иисуса*, и № 7-О от 7 февраля 2002 г. по *Делу Московского отделения Армии Спасения*.

III. Соответствующие документы Совета Европы

63. Резолюция 1278 (2002) по Закону РФ о религиях, принятая Парламентской Ассамблеей Совета Европы 23 апреля 2002 г., отметила, в частности, следующее:

> «1. Новый российский закон о религиях, который вступил в силу 1 октября 1997 г., отменил и заменил российский Закон 1990 г. — в целом считающийся очень либеральным — по тому же предмету. Новый закон вызвал некоторую обеспокоенность, как в отношении его содержания, так и его применения. Эта обеспокоенность была учтена в решениях Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 1999 г., 13 апреля 2000 г., а также 7 февраля 2002 г., и процесс перерегистрации религиозных общин на федеральном уровне был успешно завершен Министерством юстиции 1 января 2001 г. Однако остаются другие основания для беспокойства ...
>
> 5. Более того, некоторые региональные и местные управления Министерства юстиции отказали в (пере)регистрации определенных религиозных общин, несмотря на то, что они были зарегистрированы на федеральном уровне. Федеральное Министерство юстиции, по всей видимости, не находится в положении, при котором оно контролирует эти региональные и местные управления в соответствии с требованием верховенства права, и предпочитает заставлять религиозные общины бороться с своими местными управлениями в судах по поводу регистрации вместо того, чтобы принимать меры к исправлению ситуации внутри министерства...
>
> 6. Таким образом, Ассамблея рекомендует российским властям, чтобы:
>
> > i. Закон о религиях применялся более последовательно по всей территории Российской Федерации, покончив с неоправданной дискриминацией на региональном и местном уровнях определенных религиозных общин и создания преимущественных условий для Русской Православной Церкви со стороны местных должностных лиц, а в частности их настояние в некоторых районах на том, чтобы религиозные общины получали предварительное согласие на ведение своей деятельность от Русской Православной Церкви;
> >
> > ii. Федеральное Министерство юстиции стало более активным и деятельным в разрешении споров между своими местными (региональными) должностными лицами и религиозными организациями до того момента, как споры выносятся на рассмотрение судов, предпринимая действий по исправлению ситуации внутри министерства в случае коррупции и (или) неправильного применения закона о религиях, таким образом, устраняя необходимость обращения в суд...».

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. Предполагаемые нарушения статей 9, 10 и 11 Конвенции

64. Заявитель жалуется, ссылаясь на ст.ст. 9, 10 и 11 Конвенции, на то, что он был произвольно лишен статуса юридического лица в результате отказа в его перерегистрации в качестве религиозной организации. Суд напоминает, что в недавнем деле он рассматривал подобную по существу жалобу об отказе в перерегистрации религиозной организации с точки зрения ст. 11 Конвенции с учетом положений ст. 9 (см. *Московское отделение Армии Спасения против России*, № 72881/01, §§ 74 и 75, ECHR 2006-...). Суд обращает внимание на то, что религиозная природа заявителя не оспаривалась на национальном уровне и что заявитель официально признавался в качестве религиозной организации с 1994 г.. В свете этого Суд приходит к выводу о том, что жалобы заявителя подлежат рассмотрению с точки зрения ст. 11 Конвенции с учетом положений ст. 9.

Статья 9 гласит:

> «1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения

как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц».

Статья 11 гласит:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право на создание и вступление в профсоюзы для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц...»

А. Доводы сторон

1. Позиция государства-ответчика

65. Государство-ответчик считает, что вмешательство в права заявителя на свободу объединения не имело места, поскольку заявитель не был ликвидирован и продолжает обладать полной правоспособностью юридического лица. 10 августа 2002 г. заявителя внесли в Единый государственный реестр юридических лиц и он продолжает свою религиозную деятельность. Отказав в иске Управления юстиции г. Москвы о ликвидации, Никулинский районный суд обосновал свое решение от 30 апреля 2002 г. доказательствами осуществления заявителем текущей финансовой и хозяйственной деятельности, такими как балансом заявителя и разрешениями на проведение мероприятий в муниципальных районах г. Москвы. С точки зрения государства-ответчика, заявитель не может считаться «жертвой» нарушений лишь на основании того, что он не желал привести свои учредительные документы в соответствии с действующим законодательством.

66. Государство-ответчик также утверждает, что не имело места ни нарушений, ни ограничений права заявителей на свободу религии. Санкция, наложенная на заявителей «не была суровой и мотивировалась не религиозными соображениями, а несоблюдением Закона о религиях и нарушением административной процедуры». Отказ в перерегистрации заявителя не повлек за собой запрета на его деятельность. Члены заявителя продолжали исповедовать свою веру, отправляли религиозные обряды и церемонии и наставляли своих последователей.

67. Государство-ответчик указал на то, что судебное решение районного суда от 7 августа 2001 г. об отказе в перерегистрации имело законные основания. По закону требовалось представление подлинников устава и свидетельства о регистрации, информации об основных догматах религии, а также документа с указанием юридического адреса организации. Однако заявитель не представил упомянутые документы, и поэтому решение об отказе в принятии на рассмотрение заявления на перерегистрацию было законным. Государство-ответчик утверждает, что заявитель не лишен возможности подать новое заявление на перерегистрацию.

2. Позиция заявителя

68. Заявитель оспаривал утверждения государства-ответчика о том, что заявитель «обладает полной правоспособностью юридического лица» и что он «осуществляет финансо-

вую, хозяйственную и иную деятельность в полной мере» как несоответствующие действительности. В результате препятствий, чинимых Управлением юстиции г. Москвы и оставленных в силе решением Пресненского районного суда от 1 сентября 2003 г. заявитель оказался «замороженным во времени» и был лишен возможности внести изменения в свои учредительные документы (и, соответственно, в свои цели, структуру и внутреннюю организацию) в соответствии с законом и своими изменившимися потребностями. Например, заявителю было воспрещено внести в свой устав право на учреждение мест поклонения и новый порядок избрания и смещения своего президента. Кроме того, Министерство по делам печати отказало ему в регистрации газеты лишь на основании продолжающейся неопределенности в отношении прав заявителя, вызванной отказом в перерегистрации. В данном контексте, внесение заявителя в Единый государственный реестр юридических лиц было осуществлено в связи с внутриведомственными административными реформами и не представляло собой перерегистрацию в смысле Закона о религиях.

69. Заявитель далее возражал, что утверждения государства-ответчика о «нежелании» [заявителя] внести изменения в свои учредительные документы в лучшем случае являются неискренними. Подав десять заявлений на перерегистрацию в Управление юстиции г. Москвы, заявители ни разу не отказались выполнить требования Управления, вне зависимости от того, были ли они «предусмотрены законом» или нет. Истечение срока [для перерегистрации] без оформления перерегистрации было прямо связано с упорным отказом Управления юстиции г. Москвы давать какие-либо конкретные разъяснения о причинах своих отказов в удовлетворении заявлений [на перерегистрацию]. Кроме того, отказ [Управления юстиции] подчиняться исполнительному листу суда представлял собой особо серьезное злоупотребление, поскольку Министерство юстиции само отвечает за службу судебных приставов и исполнительное производство. Никакие «убедительные и неопровержимые» основания государством-ответчиком не приводились в обоснование его длящегося бездействия по перерегистрации заявителя, а основания, приведенные в судебном решении от 7 августа 2001 г. не были «предусмотрены законом», поскольку закон не требует одновременной подачи документов или специальной формы изложения и подачи сведений об «основах вероучения».

70. Наконец, что касается утверждения государства-ответчика о том, что заявитель не лишен возможности подать новое заявление на перерегистрацию, заявители считают, что это вводит в заблуждение и противоречит фактам по делу. Предполагаемая «возможность подавать [заявление]» лишена смысла в условиях, когда Управление юстиции г. Москвы отвечает — не менее пяти раз за 19 месяцев, предшествующих подаче государством-ответчиком своих объяснений — что заявитель больше не может перерегистрироваться в связи с истечением срока для перерегистрации. Заявители утверждают, что даже самое беспристрастное рассмотрение обстоятельств по делу выявляет целеустремленную решимость государства-ответчика отказывать в перерегистрации конкретным религиозным организациям, в том числе и заявителю, несмотря на отсутствие каких-либо «объективных и разумных оснований» для такого решения.

Б. Оценка Суда

1. Общие принципы

71. Суд обращает внимание на свою сложившуюся прецедентную практику, согласно которой охраняемая статьей 9 Конвенции свобода мысли, совести и религии является од-

ной из основ «демократического общества» в смысле Конвенции. В своем религиозном измерении эта свобода является одним из тех жизненно важных элементов, которые определяют личность верующих и их мировоззрения, но она также является ценным достоянием атеистов, агностиков, скептиков и безразличных. От нее зависит тот плюрализм, присущий демократическому обществу, который был завоеван дорогой ценой на протяжении столетий (см. дело ***Бессарабской митрополии и др. против Молдовы***, № 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII).

72. Хотя религиозная свобода является в первую очередь вопросом личной совести, она также подразумевает, среди прочего, свободу «выражать [свои] религиозные чувства» лично или сообща с другими, публично либо в кругу соверующих. Поскольку религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур, ст. 9 следует толковать в свете ст. 11 Конвенции, которая защищает жизнь объединений от неоправданного вмешательства со стороны государства. С этой точки зрения право верующих на свободу религии, которое подразумевает право на проявление религиозных убеждений совместно с другими, включает в себя и ожидание того, что верующие смогут свободно объединяться без произвольного вмешательства со стороны государства. На самом деле, автономное существование религиозных общин является неотъемлемой частью плюрализма в демократическом обществе, а посему этот вопрос составляет сердцевину той защиты, которая предусмотрена ст. 9. Выявленная прецедентной практикой Суда обязанность государств по соблюдению нейтралитета и беспристрастности [по отношению к различным вероисповеданиям и их объединениям] несовместима с осуществлением государствами каких-либо полномочий по оценке легитимности религиозных убеждений (см. цитированное выше дело ***Бессарабской митрополии и др. против Молдовы***, §§ 118 и 123, а также дело ***Хасан и Чауш против Болгарии*** [Большая Палата], № 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

73. Суд также напоминает о том, что право создания объединений является составной частью права, закрепленного в ст. 11. То, что граждане должны иметь возможность учреждать юридические лица, позволяющие им действовать совместно в области их общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов права на свободу объединения, без которого это право было бы лишено всякого смысла. То, каким образом эта свобода закрепляется в национальном законодательстве, а также ее практическое применение властями показывает состояние демократии в соответствующей стране. Вне всякого сомнения, у государств есть право удостовериться, что цели и деятельность объединений соответствуют требованиям, изложенным в законодательстве, однако осуществление [государствами] подобных полномочий должно быть совместимым с их собственными обязательствами в рамках Конвенции, которые подлежат контролю со стороны конвенционных органов (см. дело ***Сидиропулос и др. против Греции***, постановление от 10 июля 1998 г., ***Reports of Judgments and Decisions*** 1998-IV, § 40).

74. Как уже неоднократно отмечалось в решениях Суда, политическая демократия является основополагающим признаком европейского публичного порядка, а замысел Конвенции состоял в том, чтобы способствовать распространению и сохранению идеалов и ценностей демократического общества. Суд также подчеркивал, что демократия – единственная политическая модель, которая предполагается в Конвенции и является совместимой с ней. В силу формулировки второго пункта ст. 11, а также ст.ст 8, 9 и 10 Конвенции, единственная необходимость, которая способна оправдать вмешательс-

тво в какие-либо из прав, закрепленных в этих статьях, – это необходимость, которая возникает в «демократическом обществе» (см. дело ***Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции***, постановление от 30 января 1998 г., Reports of Judgments and Decisions 1998-I, §§ 43-45, а также дело ***Рефа Партиси (Партия благоденствия) и др. против Турции*** [Большая Палата], №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, §§ 86-89, ECHR 2003-II). Право государства защищать свои институты и граждан от объединений, которые могли бы представлять для них угрозу, должно использоваться осмотрительно, поскольку исключения из общего правила свободы объединения не подлежат расширительному толкованию. Только убедительные и весомые причины могут стать оправданием для ограничения этой свободы. Любое вмешательство должно быть обусловлено «насущной социальной необходимостью»; само же понятие «необходимость» лишено гибкости таких выражений, как «полезный» или «желательный» (см. дело ***Горжелик и др. против Польши*** [GC], № 44158/98, §§ 94-95, 17 февраля 2004 г., с дополнительными ссылками).

2. Статус заявителя как «жертвы» предполагаемых нарушений

76. Согласно утверждениям государства-ответчика, поскольку заявитель не был ликвидирован и сохраняет статус юридического лица, нарушения его прав по Конвенции не имели места, поэтому заявитель не имеет права заявлять о себе как о «жертве» каких-либо нарушений.

77. Довод государства-ответчика не является убедительным. Суд напоминает, что он ранее рассматривал аналогичную жалобу религиозного объединения, которому российскими властями было отказано в перерегистрации в соответствии с новым Законом о религиях. Суд тогда установил, что даже в отсутствие вреда или ущерба религиозное объединение имеет право считать себя «жертвой», поскольку отказ в перерегистрации прямо затрагивает его юридический статус (см. цитированное выше дело ***Московское отделение Армии спасения,*** §§ 64-65). Суд также установил, что включение религиозного объединения в Единый государственный реестр юридических лиц не избавляет его от статуса «жертвы» до тех пор, пока национальные власти не признали нарушения его прав по Конвенции, вытекающего из отказа в перерегистрации (там же, § 66). При этом Суд учел утверждения Управления юстиции г. Москвы в национальном суде о том, что внесение сведений в Единый государственный реестр не представляет собой «перерегистрацию» в смысле Закона о религиях (там же, § 67).

78. Обращаясь к настоящему делу, Суд отмечает, что ситуация заявителя аналогична той, в которой находился заявитель по делу ***Московского отделения Армии спасения.*** Заявителю было отказано в перерегистрации, предусмотренной Законом о религиях, а внесение сведений о заявителе в Единый государственный реестр юридических лиц было связано исключительно с созданием данного реестра и с передачей полномочий по регистрации от одного государственного органа к другому после принятия новой процедуры регистрации юридических лиц (там же, § 67). Национальные власти ни разу не признали факта нарушения прав заявителя по Конвенции и не предпринимали каких-либо мер к восстановлению этих прав. Судебные решения, которые подтверждали законность решения об отказе в перерегистрации, не было отменены и остаются в силе по сей день. Решение Никулинского районного суда от 30 апреля 2002 г., на которое ссылается государство-ответчик, касалось лишь иска о ликвидации заявителя, и не имело никаких последствий для его требования о перерегистрации.

79. Аналогичным образом, Суд находит неубедительными доводы государства-ответчика о том, что заявитель не может считаться «жертвой», поскольку он до сих пор не предпринял необходимых мер для подачи надлежащего заявления на перерегистрацию. На протяжении шести лет (с 1999 по 2005 г.) заявитель подал не менее одиннадцати заявлений на перерегистрацию с целью исправления недостаток в поданных документах, как тех, на которые было указано властями, так и тех, которые предположительно наличествовали в тех случаях, когда Управление юстиции никак не указывало на их характер (см. например, параграфы 11, 15 и 17 выше). Государство-ответчик не уточнило, на основании каких норм закона заявитель все еще может подать новое заявление на перерегистрацию несмотря на то, что такое заявление будет очевидно запоздалым после истечения продленного до 31 декабря 2000 г. срока для подачи заявления. На самом деле, Управление юстиции сослалось на истечение этого срока как основание для отказа в рассмотрении с седьмого по десятое заявление на перерегистрацию, поданные заявителем (см. параграфы 34, 38, 41 и 44 выше). Из вышеизложенного следует, что в настоящее время заявителю отказано в перерегистрации.

80. С учетом изложенных выше соображений Суд приходит к выводу о том, что заявитель вправе «утверждать» что он является «жертвой» нарушений, в отношении которых была подана жалоба. Для того, чтобы оценить обоснованность утверждений заявителя о том, что он является жертвой [нарушения прав], требуется рассмотрение его доводов по существу.

3. Наличие вмешательства в права заявителя

81. В свете вышеизложенных общих принципов, возможность учреждать юридическое лицо в целях совместной деятельности в области общих интересов является одним из наиболее важных аспектов свободы объединений, без которого это право было бы лишено всякого смысла. Суд уже ранее выразил свое мнение о том, что отказ национальных властей предоставить статус юридического лица объединению физических лиц может представлять собой вмешательство в осуществление заявителем своего права на свободу объединения (см. цитированное выше дело ***Горжелик***, § 52 и в других местах, а также цитированное выше дело ***Сидиропулоса***, § 31 и в других местах). Когда речь идет об организациях религиозной общины, отказ в их признании также представляет собой вмешательство в право заявителя на свободу религии в соответствии со статьей 9 Конвенции (см. цитированное выше дело ***Бессарабской митрополии и др. против Молдовы***, § 105). Право верующих на свободу вероисповедания предполагает ожидание того, что общине будет позволено осуществлять свою деятельность мирно и свободно от произвольного вмешательства со стороны государства (см. дело ***Хасан и Чауш против Болгарии*** [Большая Палата], № 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

82. Суд обращает внимание на то, что в 1997 г. государство-ответчик приняло новый Закон о религиях, в соответствии с которым все религиозные организации, которым ранее был предоставлен статус юридического лица, должны были внести изменения в свои учредительные документы в соответствии с новым Законом, а также пройти «перерегистрацию» в течение определенного срока. Неполучение «перерегистрации» до истечения указанного срока, вне зависимости от причины этого, ставило религиозные организации под угрозу ликвидации в судебном порядке (см. параграф 56 выше).

83. Суд отмечает, что до принятия нового Закона о религиях заявитель действовал на законных основаниях в России с 1994 г. Он не сумел получить «перерегистрацию», предусмотренную Законом о религиях, и вследствие этого по закону подлежал ликвидации. И хотя последующее постановление Конституционного Суда устранило непосредственную угрозу ликвидации заявителя, очевидно, что его правоспособность отличается от правоспособности тех религиозных организаций, которые получили свидетельства о перерегистрации (см. цитированное выше дело *Московское отделение Армии спасения*, § 73). Суд обращает внимание на то, что российские власти ссылались на отсутствие перерегистрации как на основание для отказа в регистрации поправок к уставу и приостановления регистрации религиозной газеты (см. параграфы 46 по 52 выше).

84. Суд в аналогичном деле уже установил то, что подобная ситуация свидетельствует о вмешательстве в право религиозной организации на свободу объединения, а также в его право на свободу религии постольку, поскольку Закон о религиях ограничивает возможности религиозной организации без статуса юридического лица осуществлять все виды религиозной деятельности (см. цитированное выше дело *Московское отделение Армии спасения*, § 74). Эти принципы также применимы к настоящему делу.

85. Поэтому Суд считает, что вмешательство в права заявителя по статье 11 Конвенции имеет место, если читать ее в свете статьи 9 Конвенции. Таким образом, Суд обязан определить, отвечает ли это вмешательство требованиям пункта 2 этих положений, а именно является ли оно «предусмотренным законом», преследовало ли оно одну или более законных целей и было ли оно «необходимо в демократическом обществе» (см., среди прочего, цитированное выше дело *Бессарабской митрополии и др. против Молдовы*, § 106).

4. Обоснование вмешательства

(а) Общие принципы, применимые к анализу обоснования

86. Суд напоминает, что перечень оснований для ограничения права на свободу религии и собраний, содержащийся в ст.ст. 9 и 11 Конвенции, является исчерпывающим. Исключения из общего правила свободы объединения не подлежат расширительному толкованию, и только убедительные и весомые причины могут служить основанием для ограничения этой свободы. Право усмотрения государств при определении наличия «необходимости» в смысле пункта 2 этих статей Конвенции является ограниченным и находится в неразрывной взаимосвязи со строгим европейским надзором за [национальными] законами и применившими их решениями, в т.ч. и решениями независимых судов (см. цитированные выше дела *Горжелик*, § 47, *Сидиропулос* § 40, а также дело *Станков и Объединенная организация «Илинден» против Болгарии*, №№ 29221/95 и 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX).

87. При осуществлении этого надзора задача Суда состоит не в том, чтобы заменять своими собственными взглядами взгляды соответствующих национальных властей, а в том, чтобы проверять решения, принятые [властями] в рамках осуществления последними своего права усмотрения. Это не означает, что [Суд] должен ограничиваться оценкой того, действовал ли государство-ответчик разумно, внимательно и добросовестно или нет при осуществлении им своего права усмотрения; он должен рассматривать обжалуемое вмешательство в свете всего дела в целом и определить: «соразмерно» ли [вмешательство] «преследуемой легитимной цели», являются ли основания, на которые

ссылаются национальные власти, «достаточными и относящимися к делу». При таком анализе Суд должен удостовериться в том, что национальные власти применили стандарты, соответствующие предусмотренным Конвенцией принципам, а более того, удостовериться в том, что принятые им решения основаны на приемлемой оценке фактов, имеющих значение для дела (см. цитированное выше дело ***Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции***, § 47, а также дело ***Партидул Комунистилор (Непечеристи) и Унгуреану против Румынии***, № 46626/99, § 49, ECHR 2005-I (извлечение)).

(б) Доводы в обоснование вмешательства

88. Суд обращает внимание на то, что приведенные основания для отказов в перерегистрации заявителя не отличались последовательностью на протяжении всего периода, в течение которого заявитель пытался пройти перерегистрацию. Первое заявление было отклонено со ссылкой на ведущееся уголовное расследование в отношении председателя церкви, а второе – на основании текстовых различий между уставом и Законом о религиях (см. пункты 9 и 11 выше). Заявления с третьего по шестое не были приняты к рассмотрению по причине непредставления полного пакета документов, каковое обоснование было подтверждено районным и городским судами (см. пункты 15, 17, 19, и 28 выше). Обоснованием отказа в рассмотрении с седьмого по десятое заявление послужило истечение срока перерегистрации. После того, как суд вынес определение об отсутствии законных оснований для отказа от рассмотрения измененного устава, Управление юстиции отказало в удовлетворении одиннадцатого заявления на новых основаниях, а именно непредставлении документов, свидетельствующих о присутствии заявителя в Москве на протяжении не менее пятнадцати лет (см. пункт 51 выше).

89. Выдвигаемое государством-ответчиком основание для вмешательства основывалось на решении районного суда (оставленном в силе городским судом) о том, что заявитель не представил некоторых документов и достаточной информации об основах его вероучения.

90. Поскольку национальные суды не ссылались на ведущееся уголовное расследование и текстовые различия между текстом Закона о религиях и уставом заявителя как действительные основания для отказа в перерегистрации, Суд начнет свой анализ с аргументов в отношении предполагаемого представления неполного комплекта документов.

91. Суд отмечает, что Управление юстиции г. Москвы отказалось принять к рассмотрению по крайней мере четыре заявления на перерегистрацию, ссылаясь на то, что заявитель не представил полный комплект документов (см. пункты 15, 17, 19 и 28 выше). Однако оно не указало, почему оно считало эти пакеты неполными. В своем ответе на письменный запрос председателя заявителя, Управление юстиции г. Москвы прямо отказалось указать, каких именно сведений или документов не хватало в комплекте, ссылаясь на отсутствии своей компетентности в этом вопросе (см. пункт 15 выше). Суд обращает внимание на противоречие в подходе Управления юстиции г. Москвы, которое, с одной стороны, признало свою компетенцию по признанию заявления неполным, но с другой стороны, отрицало свою компетенцию по указанию предполагаемых отсутствующих элементов. Такой подход не только лишил заявителя возможности исправить предполагаемые недостатки заявления и вновь представить его, но и противоречил прямому требованию национального законодательства о том, что любой отказ должен быть обосно-

ванным. Не указав четких причин для отказа в принятии заявления на перерегистрацию, Управления юстиции г. Москвы действовало произвольно. Соответственно, Суд считает, что данное основание для отказа «не соответствовало закону».

92. При повторном рассмотрении жалобы заявителя районный суд выдвинул более конкретные основания для отказа, первое из которых — непредставление подлинника устава, свидетельства о регистрации и документа, подтверждающего юридический адрес [заявителя] (см. пункт 30 выше). В отношении этого основания Суд отмечает, что Закон о религиях содержит исчерпывающий перечень документов, которые должны быть приложены к заявлению на перерегистрацию. Этим перечнем не предусмотрена какая-либо конкретная форма представления этих документов, будь ли это в виде подлинников или копий (см. пункт 58 выше). Согласно сложившейся прецедентной практике Суда, выражение «предусмотренный законом» требует, чтобы обжалуемая мера была основана на национальном законе, а также, чтобы этот закон был сформулирован с достаточной точностью, которая позволила бы гражданам предвидеть последствия определенного образа действий и, соответственно, регулировать свое поведение (см. как классический пример дело ***«Санди Таймс» против Соединенного Королевства (№1)***, постановление от 26 апреля 1979 г., Серия А № 30, § 49). Требование о представлении документов в подлиннике не вытекает из текста Закона о религиях, а в ходе разбирательств в национальных судах не прозвучало ссылки на какие-либо иные нормативные документы, которые фиксировали бы это требование. Не были они упомянуты ни в качестве оснований для отказа со стороны Управления юстиции г. Москвы, ни в решении Президиума о передаче дела на новое рассмотрение, а в первый раз появились в решении районного суда. В этих обстоятельствах Суд приходит к выводу о том, что национальное законодательство не было сформулировано с достаточной ясностью, которая позволила бы заявителю предвидеть неблагоприятные последствия, связанные с представлением копий вместо подлинников. Более того, Суд считает, что требование о приложении к каждому заявлению подлинников было бы чрезмерно обременительным, а может быть и неисполнимым в данном случае. На Управление юстиции закон не налагал ответственность по возвращению документов, приложенных к заявлению, в рассмотрении которого было отказано; кроме того, по всей видимости, оно, как правило, хранило их вместе с регистрационным делом. Поскольку имеется лишь ограниченное количество подлинных документов, требование о представлении подлинников вместе с каждым заявлением могло бы привести к невозможности повторного представления исправленных заявлений на перерегистрацию по причине исчерпания подлинников. Такой подход сделал бы право заявителя на подачу заявления на перерегистрацию чисто теоретическим, а не практическим и действенным, как того требует Конвенция (см. дело ***Артико против Италии***, постановление от 13 мая 1980 г., Серия А № 37, § 33). Как отметил заявитель, и что не было оспорено государством-ответчиком, Управление юстиции г. Москвы имело в своем распоряжении подлинник устава и свидетельства о регистрации, а также документ, подтверждающий его адрес; данные документы были приложены к первому заявлению на перерегистрацию в 1999 г. и не возвращены заявителю. При таких обстоятельствах вывод районного суда о том, что заявитель несет ответственность за непредставление этих документов, лишен как фактических, так и юридических оснований.

93. Никулинский районный суд также определил, что заявитель не представил сведений об основах своего вероучения и соответствующей ему практике. Суд ранее устанавливал, что отказ от регистрации ввиду непредставления информации о фундаментальных

принципах религии может быть обоснованным, исходя из конкретных обстоятельств, если это необходимо, для определения того, представляет ли соответствующая конфессия угрозу для демократического общества или нет (см. дело ***Кэрмуирея Спиритуалэ а Мусулманилор дин Република Молдова против Молдавии*** (dec.), №12282/02, 14 июня 2005 г.). В настоящем случае ситуация иная. Факт представления заявителем книги с описанием теологических догматов и практики саентологии никем не оспаривался. Районный суд не разъяснил, почему эта книга не была сочтена содержащей достаточные сведения об основах вероучения и соответствующей ему практике, что требует Закон о религиях. Суд напоминает, что если информация, содержащаяся в книге, не была сочтена полной, то в задачу национальных судов входило разъяснение применяемых требований закона, так чтобы дать заявителю четкие указания на то, как подготовить документы (см. цитированное выше дело ***Московский филиал Армии спасения***, § 90, а также дело ***Цонев против Болгарии***, № 45963/99, § 55, от 13 апреля 2006 г.). Однако этого не было сделано. Соответственно, Суд считает данное основание для отказа в перерегистрации не доказанным.

94. Суд не считает необходимым рассматривать обоснованность отказов на основании истечения срока для перерегистрации, поскольку в последующих судебных разбирательствах местные суды признали, что решение Управления юстиции г. Москвы об оставлении без рассмотрения заявления о регистрации исправл6енного варианта устава на этом основании было незаконным (см. пункты 47 и 48 выше). Во всяком случае, как Суд установил выше, неспособность заявителя обеспечить перерегистрацию в установленные сроки было прямым последствием произвольного отказа в удовлетворении его предыдущих заявлений Управлением юстиции г. Москвы.

95. Наконец, что касается отказа в последнем, одиннадцатом, заявлении на том основании, что не был представлен документ, подтверждающий присутствие в Москве на протяжении пятнадцати лет (см. пункт 51 выше), Суд отмечает, что это требование не имело законных оснований. Еще в 2002 г. Конституционный суд вынес определение о том, что подобного документа нельзя требовать от организаций, которые существовали до вступления в силу Закона о религиях в 1997 г. (см. пункт 61 выше). Заявитель был зарегистрирован в качестве религиозной организации с 1994 г. и подпадает под эту категорию.

96. Из этого следует, что причины, приведенные национальными властями в обоснование отказа в перерегистрации заявителя, не были основаны на законе. Еще одним соображением, которое имеет отношение к оценке Судом соразмерности вмешательства, является то, что на момент введения требования о перерегистрации, заявитель законно существовал и действовал в Москве в качестве независимой религиозной общины в течение трех лет. При этом никто не утверждал, что община в целом или ее отдельные члены нарушали какие-либо национальные законы или нормативные акты, регулирующие их общественную и религиозную деятельность. При таких обстоятельствах Суд считает, что причины для отказа в перерегистрации должны были быть особенно весомыми и убедительными (см. цитированное выше дело ***Московское отделение Армии спасения***, § 96, а также прецедентную практику, указанную в параграфе 86 выше). В рассматриваемом деле подобные причины не были указаны национальными властями.

97. С учетом вывода Суда о том, что приведенные Управлением юстиции г. Москвы и подтвержденными московскими судами основания для отказа в перерегистрации отделения заявителя не имели законных оснований, можно сделать вывод и о том, что, своим

отказом в регистрации Церкви Саентологии в Москве московские власти действовали недобросовестно и пренебрегли своей обязанностью по соблюдению нейтралитета и беспристрастности по отношению к религиозной общине заявителя (см. цитированное выше дело «Московское отделение Армии спасения», § 97).

98. С учетом вышеизложенного, Суд считает, что вмешательство в право заявителя на свободу религии и объединения не было необоснованным. Следовательно, имело место нарушение ст. 11 Конвенции с учетом требований ст. 9.

II. Предполагаемое нарушение статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьями 9, 10 и 11

99. Заявитель далее жаловался на нарушение ст. 14 Конвенции во взаимосвязи со ст.ст. 9, 10 и 11, выражающееся в том, что он подвергся дискриминации в связи со своим положением как религиозное меньшинство в России. Ст. 14 гласит:

> «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меншинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

7ия, но играет важную роль, дополняя прочие положения Конвенции и Протоколов, поскольку она защищает лиц, оказавшихся в аналогичной ситуации, от какой-либо дискриминации в осуществлении прав, предусмотренных в тех других [статьях Конвенции]. В тех случаях, когда заявитель ссылается на материально-правовые нормы Конвенции или Протоколов к ней как отдельно, так и во взаимосвязи со ст. 14, а при этом Судом устанавливает нарушение этой материально-правовой нормы, у Суда в принципе нет необходимости дополнительно рассматривать дело с точки зрения ст. 14 — хотя подход Суда отличается в тех случаях, когда фундаментальным аспектом дела является явное отсутствие равенства в осуществлении рассматриваемого права (см. дело *Шассанью и др. против Франции* [Большая Палата], №№ 25088/94, 28331/95 и 28443/95, § 89, ECHR 1999-III, а также дело *Даджон против Соединенного Королевства*, постановление от 22 октября 1981 г., Серия A № 45, § 67).

101. В обстоятельствах настоящего дела Суд считает, что нарушение принципа равноправия, жертвой которого считает себя заявитель, было в достаточной мере учтено в приведенной выше оценке о нарушении материально-правовых норм Конвенции (см., в частности, пункт 97 выше). Из этого следует, что нет оснований для отдельного рассмотрения тех же фактов с точки зрения статьи 14 Конвенции (см. дело *Бессарабской митрополии и др. против Молдовы*, § 134, а также дело *Сидиропоулос*, § 52, оба из которых были процитированы выше).

III. О применении статьи 41 Конвенции

102. Ст. 41 Конвенции гласит:

> «Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

А. Вред

103. Заявитель требовал компенсацию в общей суммы 20 000 евро (EUR) в отношении материального и нематериального вреда, понесенного посредством продолжающейся неясности в том, что касается юридического статуса заявителя, серьезного нарушения его управления и деятельности, отвлечения ресурсов на административные вопросы, касающиеся перерегистрации и судебного разбирательства. Заявитель также просил Суд постановить, что государство-ответчик должно осуществить перерегистрацию заявителя в качестве религиозной организации и выдать свидетельство о регистрации.

104. Государство-ответчик возражало, что требование о компенсации было чрезмерным и неразумным. По его мнению, законное судебное разбирательство не могло вызвать какого-либо ущерба.

105. Суд считает, что установленное им нарушение должно было причинить нематериальный вред заявителю. Суд присуждает, на справедливом основании, 10 000 EUR, а также сумму любых налогов, которые могут подлежать уплате в отношении этой суммы. Он отклоняет остальную часть требования заявителя в отношении компенсации нематериального ущерба.

106. Что касается требование заявителя об обязании [государства-ответчика] перерегистрировать заявителя, Суд не обладает полномочиями в соответствии с Конвенцией сделать исключения или декларации такого рода, о котором просит заявитель, поскольку его решения по сути носят декларативный характер. В основном, выбор средства исполнения правового обязательства государства, предусмотренного ст. 46 Конвенции, остается на усмотрение соответствующего государства (см. дело ***Шофман против России***, № 74826/01, § 53, 24 ноября 2005 г., с дальнейшими ссылками). Установив нарушение ст. 11 с учетом положений ст. 9 в данном деле, Суд определил обязанность государства-ответчика по принятию соответствующих мер для исправления конкретной ситуации заявителя (см. дело ***Фадеева против России***, № 55723/00, § 142, ECHR 2005 ...). Решение о принятии конкретных мер, как то: предоставление перерегистрации заявителю, исключение требования о получении перерегистрации из Закона о религиях, возбуждение дела по пересмотру судебного разбирательства либо сочетание этих и других мер, остается за государством-ответчиком. Однако Суд подчеркивает, что любые принятые меры должны соответствовать выводам, изложенным в постановлении Суда (см. дело ***Ассанидзе против Грузии*** [Большая Палата], № 71503/01, § 202, ECHR 2004-II, с дальнейшими ссылками).

Б. Судебные издержки и расходы

107. Ссылаясь на письменные доказательства, заявитель требовал компенсации в сумме 142,92 EUR в отношении судебных расходов и 11653,93 EUR в отношении суммы, подлежащих уплате по соглашению об оказании юридической помощи в связи с судебными разбирательствами в национальных судах и производством по делу в Страсбурге.

108. Государство-ответчик выразило мнение, что только реальные и необходимые расходы должны быть возмещены.

109. Суд признает, что заявитель понес издержки и расходы в связи с неоднократными попытками получить перерегистрацию и в связи с производством по делам в национальных судах и в страсбургском суде. Расходы заявителя подтверждаются соответствующими

материалами. Суд считает, однако, что сумма, требуемая в отношении невыплаченных гонораров адвокатам, является чрезмерной и что должно быть применено некоторое уменьшение. Учитывая имеющиеся в распоряжении Суда материалы, Суд присуждает заявителю 15000 евро в отношении издержек и расходов, а также любые налоги, которые могут быть начислены на данную сумму.

В. Проценты за просрочку платежей

110. Суд считает уместным определить, что в случае просрочки уплаты компенсации должны начисляться проценты исходя из маржинальной кредитной ставке Европейского Центрального Банка, к которой должны быть добавлены три процента.

ПО ЭТИМ ПРИЧИНАМ, СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. Постановляет, что заявитель может считаться «жертвой» в смысле ст. 34 Конвенции.

2. Постановляет, что имело место нарушение ст. 11 Конвенции с учетом положений ст. 9.

3. Постановляет, что не требуется отдельного рассмотрения тех же самых вопросов с точки зрения ст. 14 Конвенции.

4. Постановляет,

а) что государство-ответчик обязано выплатить заявителю в трехмесячный срок со дня вступления в законную силу настоящего постановления в соответствии с пунктом 2 ст. 44 Конвенции, следующие суммы, которые должны быть конвертированы в российские рубли по курсу, применимому на дату расчетов,

i) EUR 10000 (десять тысяч евро) в отношении нематериального вреда;

ii) EUR 15000 (пятнадцать тысяч евро) в отношении издержек и расходов;

iii) любые суммы налогов, которые могут быть начислены на вышеприведенные суммы;

б) что со дня истечения вышеуказанных трех месяцев и до полного расчета на указанные суммы должны выплачиваться простые проценты по ставке, установленной в размере маржинальной ставки Европейского Центрального Банка за соответствующий период, плюс три процента.

5. Отклоняет оставшуюся часть требования заявителя о справедливой компенсации.

Жечев (Zhechev) против Болгарии[1]

Судебное решение от 21 июня 2007 г.
(Application №57045/00)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Суть обращения

Заявление о нарушении прав и свобод подано в Европейский Суд по правам человека гражданином Болгарии — господином Жечевым (Mr. Petar Zhechev) — с жалобой на нарушение Республикой Болгария права заявителя на свободу ассоциаций, в частности, на отказ в регистрации общественного объединения, которое он возглавляет.

Решением от 2 мая 2006 г. Суд признал обращение частично приемлемым.

Основные факты

I. Обстоятельства дела

(...)

6. Заявитель является руководителем Ассоциации «Гражданское общество за интересы Болгарии, национальное достоинство, единство и интеграцию — для Болгарии» (далее — Ассоциация).

7. Ассоциация была учреждена 19 декабря 1996 г. в Пловдиве. На собрании учредителей был принят устав и избраны руководящие органы. Заявитель был избран председателем организации.

8. Устав организации содержал следующие положения:

> 1. [Ассоциация] является болгарской патриотической неприбыльной организацией. Она является ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ по форме и НАЦИОНАЛЬНОЙ по содержанию деятельности.
> ПРЕДМЕТ: массовое, историческое и моральное просвещение, осуществление общественной, политической, культурной, образовательной, научно-исследовательской, технической и спортивной деятельности, издательской, информа-

1 Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г

ционной и иных видов деятельности и оказания услуг, которые разрешены (не запрещенные) в соответствии с положениями [Закона о лицах и семье от 1949 г.] о неприбыльных организациях.
2. [Ассоциация] создана со следующими целями: поднятие духа Болгарии, защита интересов Болгарии и формирование здоровой, преуспевающей и патриотической нации; развитие и поддержка национального достоинства Болгарии; единение под флагом исторической истины национальной самоидентификации болгар, живущих как в Болгарии, так и на исторически болгарских территориях; защита и восстановление герба Королевства Болгарии в качестве герба Болгарии.
3. [Ассоциация] намерена создать народный суд, который определит наказание для тех, кто был причастен к тяжелейшему экономическому, духовному, моральному и демографическому кризису болгарского общества, развалу банковской системы и государственности Болгарии (начиная с 9 сентября 1944 г. и далее в период 1994, 1995,1996 г.г. и последующих лет)...
4. [Ассоциация] намерена вынести на широкое обсуждение вопрос ... незаконного пренебрежения и отмены нашей первой конституции, принятой после освобождения 1878 г., наидемократичнейшей Конституции Тарново, а также отказ от нынешней [Конституции]...
[Ассоциация] намерена восстановить (по возможности, с изменениями) незаконно отмененной «КОНСТИТУЦИИ ТАРНОВО»...
[Ассоциация] выступает....за изменение формы правления Болгарии, за возврат КОРОЛЯ СИМЕОНА II на родину и к трону....
8. ...в основу деятельности [Ассоциации] ляжет духовное объединение всех болгар, контакты и консолидация с болгарской диаспорой, установление искренних взаимоотношений со...всеми болгарами вне страны, а, в свете международных отношений, в первую очередь снятие (открытие) границ между Болгарией и Македонией...»

9. Позднее (точная дата не установлена) заявитель обратился в районный суд Пловдива с заявлением о регистрации организации.

10. Решением районного суда Пловдива от 6 июня 1997 г. заявление было отклонено.

11. Заявитель, выступая в качестве председателя Ассоциации, подал апелляцию на решение районного суда в Верховный кассационный суд. Он утверждал, что цели организации не являются политическими, данные цели может преследовать каждый гражданин.

12. Жалоба заявителя была передана во вновь созданный Пловдивский апелляционный суд.

13. 10 мая 1999 г. апелляционный суд поддержал решения суда нижестоящей инстанции. [В решении было отмечено, кроме прочего, что «Статьи устава [Ассоциации] содержат положения, которые противоречат Конституции Республики Болгария... Цели организации, сформулированные в уставе, являются очевидно политическими, в то время как согласно ст.ст.1, 164 и параграфу 2 ст.2 Конституции, общественные организации не могут преследовать политических целей и осуществлять политическую деятельность, которые являются исключительными характеристиками политических партий».]

14. Заявитель вновь обратился в Верховный кассационный суд, выступая против, на его взгляд, некорректного определения нижестоящим судом целей организации как несо-

ответствующих Конституции. Более того, Ассоциация не преследовала политических целей, потому что не стремилась к власти. Судебный отказ в регистрации организации явился вмешательством в свободу выражения мнения учредителей данной Ассоциации.

15. Верховный кассационный суд потребовал от заявителя уточнения предъявленных им требований об аннулировании решения суда. В соответствии с данным запросом, заявитель привел дополнительные наблюдения. Он повторно выразил свое убеждение, что цели Ассоциации не являлись политическими, потому что организация не стремилась к власти. Цели организации характерны для гражданского общества, средства их достижения могут не носить политический характер. Кроме того, устав Ассоциации не предусматривал непосредственного создания народного суда, фактически не выступал против нового герба Болгарии и не добивался изменения формы государственного правления – перехода от республики к монархии. Выводы нижестоящего суда были ошибочными. Наконец, Ассоциация действительно стремилась к достижению духовного единения всех болгар, но не к фактическому снятию границ между Болгарией и БЮР Македонией.

II. Соответствующее национальное законодательство и правоприменительная практика.

В деле фигурировали следующие законодательные акты Болгарии:

Конституция 1991 г., Закон о лицах и семье от 1949 г., Закон о политических партиях от 1990 г. (с изменениями 2001 г.), иные соответствующие законодательные акты и правоприменительная практика Конституционного Суда Болгарии, Конституция 1879 г.
(...)

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

I. Предполагаемое нарушение статей 10 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод

24. Заявитель жаловался на отказ суда в регистрации объединения, которое он возглавлял. В первичном заявлении он указал на нарушение ст. 10 Конвенции, в то время как в ответных замечаниях правительству он дополнительно ссылался и на ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Статья 10 Конвенции предусматривает:

> «1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ....
> 2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.»

Соответствующие положения ст. 11 Конвенции предусматривают:

> «1. Каждый имеет право на... свободу объединения с другими...
> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной бе-

зопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. ...»

B. Рассмотрение и оценка обстоятельств дела Европейским Судом по правам человека

1. Правовая характеристика обращения

33. ...Суд отметил, что в предыдущих судебных прецедентах установлена связь между свободой слова и выражения мнения и правом на объединение (см., кроме прочих, дела ***Gorzelik and Others v. Poland*** [GC], № 44158/98, § 91, ECHR 2004-I; ***Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania,*** №46626/99, § 44, 3 February 2005; ***The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria,*** №59491/00, § 59, 19 January 2006; ***Tsonev v. Bulgaria,*** № 45963/99, § 49, 13 April 1996). Таким образом, Суд полагает, что обращение заявителя должно быть рассмотрено, прежде всего, с позиции ст.11 Конвенции в контексте ст.10 (см., к примеру, дела ***APEH Üldözötteinek Szövetsége and Others v. Hungary (dec.), no. 32367/96, 31 August 1999;*** и дело ***Maestri v. Italy*** [GC], №39748/98, §§ 23 and 24, ECHR 2004 I с поправками, а также ***The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia,*** №72881/01, §§ 71 75, ECHR 2006 ...).

2. Общие принципы прецедентной практики Суда в делах о свободе ассоциаций.

34. Право на создание ассоциаций является неотъемлемой частью права, определенного ст.11 Конвенции. Способы реализации этого права, предусмотренные национальным законодательством (в теории и практике) демонстрируют уровень демократизации соответствующего государства. Безусловно, государства имеют право защищать самих себя от того, чтобы цель и деятельность ассоциаций не нарушали национальные правовые нормы, однако они должны сделать это способом, принимающим во внимание обязательства государств по Конвенции (см. дела ***Sidiropoulos and Others v. Greece,*** 10.07.1998, ***Reports of Judgments and Decisions*** 1998-IV, § 40; ***The United Macedonian Organisation Ilinden and Others***, § 57; ***The Moscow Branch of the Salvation Army*** § 59; ***Ramazanova and Others v. Azerbaijan***, № 44363/02, § 54).

35. Очень часто содержание статьи 11 Конвенции Суд рассматривает с позиции важности роли политических партий в обеспечении плюрализма и демократии. Ассоциации, сформированные для других целей, также играют важную роль в обеспечении должного функционирования демократии. Плюрализм строится на признании и уважении многообразия и динамики культурных традиций, этнической и культурной идентичности, религиозных верований, творческих, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие лиц и групп, обладающих различными отличительными характеристиками, представляется особенно важным для достижения социальной общности. В здоровом функционирующем гражданском обществе участие граждан в демократических процессах в большей степени достигается через их принадлежность к объединениям или организациям, в которых они интегрируются с другими и действуют во имя общей цели (см. ***Gorzelik and Others*** § 92; ***The Moscow Branch of the Salvation Army*** § 61).

36. Принимая во внимание, что осуществление принципа плюрализма является невозможным без того, чтобы ассоциации могли свободно выражать свои идеи и мысли, Суд также признает, что свобода слова в понимании ст.10 Конвенции является одной из задач свободы объединений. Такая взаимосвязь особенно важна в случаях, подоб-

ных настоящему, когда позиция государства в отношении объединения формируется на основании реакции правительства на взгляды и заявления Ассоциации. (см. *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others § 59, Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95, 29225/95 § 85, ECHR 2001 IX)*.

3. Имело ли место вмешательство в право граждан на свободу ассоциаций?

37. Суд в предыдущих делах установил, что отказ в регистрации объединения может рассматриваться как вмешательство в реализацию права на свободу ассоциаций. (см. *Sidiropoulos and Others, p. 1612, § 31; Gorzelik and Others, § 52; Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu, § 27; The United Macedonian Organisation Ilinden and Others, § 53; Tsonev, § 43; The Moscow Branch of the Salvation Army, § 71; Ramazanova and Others, § 60)*.

38. Суд должен исследовать, является ли это вмешательством «предусмотренным законом», лежит ли в его основе стремление к достижению одной из законных целей, закрепленных параграфом 2 ст.11 Конвенции, и было ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе» для достижения этих целей.

4. Было ли такое вмешательство «предусмотрено законом»?

39. Суд установил, что отказ национальных судов в регистрации обоснован нарушением Ассоциацией Конституции 1991 года. Заявитель утверждает, что имеет место неверное применение Конституции национальными судами. Однако Суд придерживается приоритета права национальных судов объяснять и применять национальное законодательство (см. *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others § 55; и Tsonev § 45)*.
(...)

41. Суд соглашается с тем, что вмешательство было «предусмотрено законом».

5. Преследовало ли вмешательство законную цель?

42. Несмотря на то, что правительство не имело четкой позиции по данному вопросу, Суд готов принять тот факт, что вмешательство основывалось на соображениях охраны национальной безопасности, предотвращения беспорядка и защиты прав и свобод других лиц.

6. Являлось ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе»?

(a) Общие принципы прецедентной практики Суда

43. Исключения, установленные в ст.11 Конвенции, не могут быть двояко интерпретированы; только убедительные причины могут обосновать ограничения свободы ассоциаций.

44. Задачей Суда при вынесении решения не является обоснование собственной позиции перед соответствующими национальными властями, но скорее пересмотр решений по ст.11 Конвенции, ранее вынесенных Судом.

(b) Применение данных принципов в обстоятельствах настоящего дела

45. В свете принципов, описанных выше, Суд рассмотрит обстоятельства дела для того, чтобы исследовать степень обоснованности вмешательства и уровень его значимости.

i) Основания, оправдывающие вмешательство

46. Суд отмечает, что при вынесении решения национальных судов, а также в основании доводов правительства в предварительном производстве были использованы две группы аргументов. Таким образом, Суд проведет оценку каждой из групп:

a) Предполагаемое противоречие целей Ассоциации Конституции 1991 года.

47-51. Суд оценил содержание положений устава организации и не соглашается с мнением правительства и национальных судов страны о том, что декларируемые организацией цели могут нарушить демократический порядок или являются недемократичными. Суд также не усмотрел признаков того, что Ассоциация может прибегнуть к насильственным либо недемократичным методами для достижения своих целей. В целом, Суд полагает, что цели Ассоциации не являлись значимым основанием для отказа в регистрации Ассоциации.

b) Утверждения о «политическом» характере целей Ассоциации

52. Национальные суды установили, что некоторые из целей организации (возвращение Конституции 1879 г. и установление монархии) являются «политическими», однако в соответствии с параграфом 2 ст.12 Конституции 1991 г. подобные цели могут преследовать лишь политические партии.

53. Суд ранее уже пояснил свою позицию в отношении размытости определений, используемых в законодательных актах, однако не считает своей задачей выражать мнение по интерпретации национального законодательства, этим должны заниматься национальные суды. Таким образом, Суд и далее будет основываться на мнении о корректности формулировки законодательства и намерен исследовать, насколько правоприменительная практика в отношении заявителя привела к результатам, соответствующим Конвенции.
(...)

55. В первую очередь, необходимо обратиться к неясности с определением «политический», которое используется в параграфе 2 ст.12 Конституции 1991 г., а также к интерпретации данного понятия судами национальной системы. К примеру, в настоящем деле суд национального уровня постановил, что проведение кампаний по внесению изменений в конституцию, а также кампания по смене формы правления в государстве принадлежат к данной категории. В другом деле те же суды дали еще более сомнительное определение: «проведение митингов, демонстраций, собраний и других форм общественных кампаний» объединением, выступающим за региональную автономию и права меньшинств приравнивается к мероприятию с политическими целями и действиями в соответствии с параграфом 2 ст.12 Конституции.

56. Если бы зарегистрированные в Болгарии общественные объединения могли принимать участие в выборах и стремиться ко власти (как в деле *Gorzelik and Others*), возможно в отношении некоторых из них было бы необходимо ввести требования о регистрации в качестве политических партий, которые, соответственно, должны отвечать более строгим критериям и условиям финансирования, подлежать гражданскому контролю, их деятельность должна быть в большей степени прозрачной. Однако в соответствии с болгарским законодательством объединения не могут принимать участия в национальных, местных или общеевропейских выборах. Таким образом, не существует «острой социальной необходимости» того, чтобы каждое из объединений, цели которых признаны судом «политическими», было зарегистрировано как политическая партия.

57. Суд пришел к выводу, что заявленный «политический» характер целей Ассоциации не является достаточным основанием для отказа в ее регистрации.

ii) Значимость вмешательства

58. Суд отмечает, что принятые в отношении заявителя меры носили радикальный характер – они предотвратили осуществление организацией какой-либо деятельности как таковой.

iii) Заключение Суда

59. В свете вышеперечисленного, Суд установил, что отказ в регистрации Ассоциации и вмешательства в реализацию права на объединение не может рассматриваться как необходимость в демократическом обществе. Таким образом, Суд говорит о нарушении ст.11 Конвенции.

II. Применение статьи 41 Конвенции

(...)

A. Ущерб

61. Заявитель требовал возмещения нематериального ущерба в размере 5 000 евро (EUR). Он утверждал, что вред был причинен в результате отказа судов национальной системы зарегистрировать Ассоциацию, которую возглавлял заявитель.

(...)

63. Суд усмотрел причинение нематериального вреда заявителю в результате отказа в регистрации организации, однако, в удовлетворении ходатайства о возмещении морального ущерба в размере 5 000 EUR отказал, ссылаясь на предыдущие решения (*Partidul Comunistilor (Nepeceristi)* and *Ungureanu* § 70; и *Tsonev* § 70). Суд отметил, что достаточной компенсацией является признание нарушения ст.11 Конвенции.

B. Издержки и расходы

(...)

64. Суд принимает во внимание, что заявитель понес расходы, связанные с судебным разбирательством. Его требования о компенсации подтверждено необходимыми документами. Суд отмечает, что обращение заявителя было признано приемлемым лишь частично, однако не видит необходимости снижать сумму компенсации, учитывая сложный характер дела. Принимая во внимание изложенные факты, а также за вычетом 715 EUR, полученных заявителем в качестве юридической помощи от Совета Европы, Суд присуждает выплату компенсации в размере 1 087 с половиной EUR.

РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1. Суд единогласно постановил, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. Суд единогласно определил компенсацию в размере 1 087 с половиной EUR к выплате заявителю.

3. Суд единогласно постановил, что в удовлетворении оставшейся части обращения заявителю отказано.

[ПО ДЕЛУ БЫЛО ТАКЖЕ ВЫСКАЗАНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ TSATSA-NIKOLOVSKA и MARUSTE]

Судья Tsatsa-Nikolovska выразила особое мнение относительно того, что предметом рассмотрения Судом не могла быть цель, закрепленная ст.8 устава Ассоциации (упразднение границ между Болгарией и Македонией), поскольку данная цель была исключена из устава еще на этапе рассмотрения апелляционной жалобы Верховным кассационным судом Болгарии и, таким образом, к моменту разбирательства в Европейском Суде ее в уставе организации просто не существовало.

Судья Maruste в качестве особого мнения выразил две позиции: первая касалась того, что положения законодательства Болгарии, предусматривающие регистрацию/не-регистрацию ассоциаций, которые не являются политическими партиями, являются несовершенными и могут быть по-разному трактованы. Законодательство не дает четкого определения оснований, согласно которым организации может быть отказано в регистрации. Может из-за недостаточной конкретности законодательства суды и ссылаются на общие положения Конституции, что, в общем, приемлемо, однако данные условия формируют основу для судебного злоупотребления.

Второй тезис касался тесной связи между свободой слова, свободой выражения мнения и правом на объединение. Организации зачастую создаются для того, чтобы выражать определенные взгляды и позиции. Исходя из этого, в уставе организации могут быть закреплены некоторые положения и точки зрения, которые можно назвать политическими: все зависит в достаточной мере от интерпретации. Учитывая тесную связь между свободой выражения мнения и свободой ассоциаций, Судье представляется, что наилучшим способом определить характер организации, а также ее соответствие с Конституцией и Конвенцией можно не просто формально вычитывая закрепленные в уставе цели, но оценивая, в большей мере, реальную деятельность организации.

Галстян (Galstyan) против Армении[1]

Судебное решение от 15 ноября 2007 г.
(Application no. 26986/03)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Суть обращения

Заявление в Европейский Суд по правам человека против Республики Армения о нарушении прав человека подано 1 сентября 2003 г. господином Галстяном (Mr. Arsham Galstyan).

Основные факты

I. Обстоятельства дела

(...)

4. Заявитель является гражданином Республики Армения 1958 г. рождения, и в настоящий момент проживает в Ереване.

5. В 2003 г., когда в Армении проходили президентские выборы, заявитель был уполномоченным представителем главного оппозиционного кандидата на выборах. Во втором туре избирательной кампании, который состоялся 5 марта того же года, заявитель принимал участие в ряде протестов в Ереване, которые организовывались оппозиционными партиями.

6. Заявитель утверждал, а правительство не отрицало, что в начале апреля сотрудники Центрального районного отделения полиции Еревана приходили домой к заявителю, которого в этот момент там не оказалось. Узнав о визите, заявитель отправился в отделение полиции, чтобы выяснить причины посещения. Заместитель председателя отделения приказал заявителю прекратить участие в демонстрациях.

7. 7апреля 2003 г. в центре Еревана состоялась демонстрация, посвященная Дню матери. Демонстрация проходила на проспекте Маштоц в центре города. Было похоже, что демонстрация носила политический характер и будто бы была направлена на критику правительства, во время демонстрации якобы также высказывалось недовольство по поводу проведенных президентских выборов.

1 *Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г*

8. Заявитель утверждал, и правительство не оспаривало, что демонстрация была организована женщинами, которые и составили большинство из порядка 30 000 участников мероприятия. Заявитель, по сути, не принимал участия в демонстрации, потому что он, как и большинство мужчин, находился у обочины проспекта и наблюдал за демонстрацией со стороны. Задачей мужчин было оказать поддержку женщинам и не допустить возможных провокаций.

9. Со слов заявителя, примерно в 17 часов 30 минут он отправился домой. Когда он отошел от места проведения демонстрации на 100–150 метров, его остановили двое в гражданском, предъявили удостоверения сотрудников полиции и доставили его в Центральное районное управление полиции.

10. В отделении был составлен протокол, в котором указывалось, что заявитель «задержан на проспекте Маштоц во время того, как он препятствовал дорожному движению и нарушал общественный порядок, участвуя в демонстрации».
(...)

12. Заявителя обыскали, о чем также был составлен протокол.

13. Кроме того, заявитель был допрошен сотрудниками полиции. Заявитель в письменной форме указал, что действительно принимал участие в демонстрации, прошедшей за три дня до момента задержания. Узнав о демонстрации, которая должна была состояться 7 апреля 2003 г., он решил принимать участие и в ней. Заявитель также указал, что знал о демонстрации за два дня до ее проведения и твердо намеревался участвовать в ней. Заявитель добавил, что не нарушал и не имел намерений нарушать закон во время демонстрации. Сотрудник полиции разорвал это заявление, сказав, что в нем есть пометка карандашом, и попросил заявителя написать новое. Заявитель повторно составил документ идентичного содержания, однако сотрудник полиции остановил его в тот момент, когда заявитель собирался упомянуть об отсутствии намерений и фактических действий в отношении нарушения закона, мотивировав это тем, что заявитель и так написал достаточно.

14. Сотрудники полиции составили протокол об административном правонарушении, в котором указали, что заявитель «принимал участие в демонстрации, во время которой нарушил общественный порядок». Его действия были квалифицированы на основании ст.172 Кодекса об административных правонарушениях Армении как мелкое хулиганство. Протокол был подписан заявителем. Он подписал и документ, который указывал на осведомленность заявителя о его правах, а также на то, что он отказывается от услуг адвоката.

15. Заявитель утверждал, что изначально отказывался подписывать протокол и требовал адвоката. Его пять с половиной часов удерживали в управлении полиции, и в это время сотрудники полиции принуждали его подписать протокол и настойчиво убеждали в отсутствии необходимости прибегать к помощи адвоката.

Заявителя убеждали, что привлечение адвоката по столь незначительному делу будет неэффективным и чересчур затратным. Полицейские также сказали, что начальство уже вынесло предварительное решение по делу, и поэтому адвокат скорее навредит, нежели поможет. С другой стороны, если заявитель подпишет протокол и откажется от адвоката, его сразу же доставят в суд, который в худшем случае обяжет заявителя выплатить

штраф, после чего его сразу же освободят. Заявитель согласился подписать протокол и отказался от адвоката, в 23 часа 00 минут его дело было передано в суд.

16. Правительство отрицало данные утверждения заявителя, указав, что он провел в управлении всего два часа и был направлен в суд уже в 19 часов 30 минут. К этому времени полицейские разъяснили заявителю его права, в том числе и право на использование услуг адвоката, однако заявитель не пожелал воспользоваться этим правом. Правительство также утверждало, что заявитель подписал протокол добровольно.
(...)

18. Районный суд Еревана принял решение о вынесении заявителю наказания в виде трех дней административного ареста.
(...)

23. 28 апреля 2003 г. общественное объединение «22 февраля», в которое обратился заявитель с просьбой о содействии, обратилось с жалобой от имени заявителя к Генеральному прокурору, требуя проведения разбирательства в отношении сотрудников полиции и судьи, рассматривавшего дело заявителя.

24. Письмом от 27 мая 2003 г. областной прокурор проинформировал общественное объединение о том, что судебное решение от 7 апреля 2003 г. является обоснованным и оснований для его обжалования нет.

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(...)

II. Предполагаемое нарушение статьи 5 Конвенции

43. Заявитель пояснил, что параграф 1 ст.5 Конвенции не предусматривает, среди прочих оснований для лишения свободы, задержания лица в качестве административной санкции. Он далее отметил, что не имел возможности оспаривать в соответствии с параграфом 4 ст.5 Конвенции правомерность ареста, которому был подвергнут судебным решением от 7 апреля 2003 г.

Статья 5 Конвенции предусматривает:

> «1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.
> Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:
> *a)* законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;
> *b)* законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;
> *c)* законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;
> *d)* заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу,
> произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;
> *e)* законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

> *f)* законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.
>
> ...
>
> 4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным».

Приемлемость

1. Позиции сторон

44. Правительство заявляло, что «административное задержание» заявителя являлось допустимым в соответствии с параграфом 1*(a)* ст.5 Конвенции, т.к. решением суда заявитель был признан виновным в совершении административного правонарушения. В отношении параграфа 4 ст.5 Конвенции правительство утверждало, что, в соответствии со ст. 294 КоАП, заявитель имел возможность оспорить правомерность примененного к нему задержания.

45. Заявитель утверждал, что административное задержание как вид наказания не может являться основанием для ареста, предусмотренным параграфом 1 ст.5 Конвенции. Применение данной процедуры осуждается Резолюцией 1304 (2002) ПАСЕ. Более того, даже если правомерность задержания (в контексте ст.5 Конвенции) не зависела бы от правомерности обвинения, в случае рассмотрения дела в полном соответствии с положениями ст.6 Конвенции свобода заявителя не была бы нарушена. В отношении параграфа 4 ст.5 Конвенции заявитель утверждал, что, в дополнение к приведенным ранее аргументам о предположительном неисчерпании [см. п.п. 34-36 настоящего дела] национальных средств судебной защиты, он не имел возможности опротестовать решение от 7 апреля 2003 г., т.к. копия решения суда была передана ему позднее, уже после его освобождения из-под ареста.

2. Оценка Суда

(...)

50, 53. В отношении предполагаемых нарушений параграфов 1, 4 ст.5 Конвенции, Европейский Суд по правам человека признал, что позиция заявителя необоснованна.

III. Предполагаемое нарушение статьи 6 Конвенции

54. Заявитель указал несколько претензий касательно параграфов 1, 3 *(b)* и *(c)* ст.6 Конвенции.

Соответственные части ст.6 Конвенции (право на судебное разбирательство) гласят:

> «1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.
>
> ...

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

...

b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

c) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия...»

А. Приемлемость

1. Применимость статьи 6 Конвенции

(...)

60. Суд признал обоснованность применения параграфов 1 и 3 ст.6 Конвенции в отношении данного дела.

(...)

2. Независимость судебной системы

61. Суд отмечает, что для определения «независимости» органа необходимо иметь представление о способе назначения его членов, длительности их полномочий, о наличии гарантий противодействия внешним факторам, а также о том, позиционируется ли орган независимым (см. *Campbell and Fell v. the United Kingdom,* стр. 39-40).

62. Суд напоминает, что заявитель не обосновал свою позицию ничем, кроме выражения общего недовольства системой назначения судей, в своем утверждении о том, каким образом данная процедура ставит под сомнение независимость суда, рассматривающего дело заявителя.

63. Суд вынес заключение о том, что эта часть обращения недостаточно обоснована и не будет принята к рассмотрению на основании параграфов 3 и 4 ст.35 Конвенции.

3. Другие гарантии справедливого судебного разбирательства

64. Правительство, ссылаясь на решение о приемлемости дела *Murphy v. The United Kingdom* (no. 4681/70), отметило, вторя утверждению заявителя о недостатке времени и возможности подготовить свою защиту, что заявитель не исчерпал все национальные средства судебной защиты, т.к не подал суду ходатайство о переносе слушания. Если заявитель считал, что не обладал достаточным количеством времени для подготовки собственной защиты, у него была возможность запросить отсрочку или выразить недовольство действиями властей.

(...)

67. В отношении остальных жалоб касательно ст.6 Конвенции, Суд отмечает, что эти заявления обоснованы в соответствии с параграфом 3 ст.35 Конвенции.

[Таким образом, Европейский Суд по правам человека признал, что заявленное нарушение ст.6 Конвенции обосновано только в отношении положений параграфов 1 ст.6 (право на справедливое и открытое судебное заседание, осуществляемое беспристрастным судом) и параграфа 3 ст.6 (части статьи, касающиеся права на разумный срок разбирательства и возможность подготовки своей защиты в суде, права на защиту в суде), при этом параграфы 1 и 3 ст.6 Конвенции рассматриваются в совокупности]

B. Обстоятельства дела

(...)

2. Оценка Суда

(...)

82. В свете представленных доказательств, Суд пришел к выводу, что имеет место нарушение параграфа 1 ст.6 Конвенции в отношении права заявителя на справедливое и открытое разбирательство, осуществляемое независимым судом.

(b) Параграф 3 ст.6 Конвенции в совокупности с параграфом 1 ст.6 Конвенции

83. Суд повторно выражает мнение, что требования параграфа 3 ст.6 должны рассматриваться как частные аспекты права на справедливое судебное разбирательство, гарантированное параграфом 1 ст.6 Конвенции. Таким образом, Суд намерен рассматривать соответствующие жалобы по обеим частям статьи в совокупности.

(i) Право на разумный срок разбирательства и возможность подготовки заявителем своей защиты в суде

84. Суд отмечает, что часть *(b)* параграфа 3 ст.6 Конвенции предполагает, что каждый должен «иметь достаточно времени и возможностей для подготовки своей защиты». Обвиняемый должен обладать возможностью надлежащим образом и без налагаемых на него ограничений организовать свою защиту так, чтобы представить в суде сущностные аргументы в свою пользу и, таким образом, повлиять на исход процесса (см. *Can v. Austria,* №9300/81, Commission's report of 12 July 1984, Series A №96, § 53; *Connolly v. the United Kingdom* (dec.), №27245/95, 26 June 1996; *Mayzit v. Russia,* №63378/00, § 78, 20 January 2005). Более того, в уголовном процессе «подготовка своей защиты» обвиняемым предполагает также возможность его ознакомления с результатами расследования (см. *C.G.P. v. the Netherlands, (dec.),* №29835/96, 15 January 1997; *Foucher v. France,* judgment of 18 March 1997, Reports 1997-II, §§ 26-38). Вопросы соответствия времени и возможностей, предоставленных обвиненному, должны рассматриваться в контексте обстоятельств конкретного дела.

(...)

85. Правительство утверждало, что заявитель имел достаточно времени (учитывая, что он обвинялся в совершении мелкого хулиганства), чтобы изучить дело и подготовить свою защиту. Правительство также отметило, что заявитель имел возможность просить об отсрочке судебного заседания в случае, если считал, что предоставленного ему времени недостаточно, однако он этой возможностью не воспользовался. Суд отметил, что ему не было представлено соответствующих доказательств такой возможности, равно как и не указано норм национального законодательства, которые предоставляют подобное право.

86. Суд установил, что процедура, непосредственно предшествующая рассмотрению дела в судебном заседании, длилась два часа (с 17 часов 30 минут до 19 часов 30 минут). Правительство утверждало, что для такой категории дел этого времени было достаточно, принимая во внимание еще и тот факт, что заявитель отказался от адвоката, не выступил с ходатайством о переносе судебного заседания и добровольно подписал протокол. Однако Суд посчитал, что даже если заявитель подписал документ, подтверждающий его нежелание воспользоваться услугами адвоката, это не означало, что ему не следовало создать должных условий для эффективной подготовки своей защиты в суде.

87. Суд отметил также, что в протоколе административного задержания, на котором основывалось обвинение и который являлся основным доказательством против заявителя, не было указано время, которое было предоставлено заявителю для ознакомления с протоколом. Этого не удалось определить и из документов, подготовленных полицией — время, отведенное на ознакомление заявителя с протоколом, а также точное время предоставления протокола заявителю не было указано в отчете. Суд отметил также, что именно в это время заявителя либо перевозили в суд, либо он все еще удерживался в полицейском участке, не имея связи с внешним миром. Более того, за короткий период нахождения в участке к заявителю был применен целый ряд следственных мероприятий, включая допрос и обыск. Даже принимая во внимание несложность дела, Суд подвергает сомнению, что условия, в которых находился заявитель с момента задержания до момента вынесения приговора, могли позволить ему ознакомиться и дать соответствующую оценку обвинениям, выдвинутым против него, а также подготовить жизнеспособную правовую стратегию защиты.

88. Суд усмотрел, что заявителю не было предоставлено достаточно времени и не созданы условия для подготовки своей защиты. Таким образом, имело место нарушение параграфа 3 ст.6 в совокупности с параграфом 1 ст.6 Конвенции.

(ii) Право защищать себя лично или через посредство самостоятельно выбранного защитника.

(...)

91. Суд установил, что все материалы дела указывают на то, что заявитель отказался от права на помощь адвоката как во время судебного разбирательства, так и в период до него.(...)

92. Придя к выводу, что отказ от адвоката явился волеизъявлением заявителя, Суд признает, что власти нельзя привлекать к ответственности за то, что заявитель не имел законного представителя в ходе административного производства. Таким образом, нарушение данного аспекта параграфа 3 *(c)* вкупе с параграфом 1 ст.6 Конвенции не установлено.

IV. Предполагаемое нарушение статей 10 и 11 Конвенции

93. Заявитель утверждал, что санкция, введенная в отношении него судебным решением от 7 апреля 2003 г., явилась нарушением его право на свободу выражения мнения и свободу мирных собраний, которые гарантированы статьями 10 и 11 Конвенции.

Ст.10 Конвенции гласит:

> «1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.
> 2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Ст. 11 Конвенции:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний...
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц...»

A. Приемлемость

94. Суд отмечает, что данные заявления должны быть признаны подлежащими к рассмотрению в соответствии с параграфом 3 ст.35 Конвенции

B. Обстоятельства дела

1. Определение сферы нарушения

95. Суд отмечает, что, учитывая обстоятельства дела, ст.10 является общей нормой (*lex generalis*) относительно ст.11, которая является частной нормой (*lex specialis*). Из этого следует, что рассматривать отдельно ст.10 Конвенции нет необходимости (см. *Ezelin v. France,* judgment of 26 April 1991, Series A №202, p. 20, § 35).

96. С другой стороны, несмотря на автономную роль и специальную сферу применения, ст.11 в контексте данного дела должна быть рассмотрена в совокупности со ст.10 Конвенции. Защита личного мнения является одной из задач свободы мирных собраний, предусмотренной ст.11 Конвенции (см. § 37 там же).

2. Имело ли место вмешательство в реализацию свободы мирных собраний?

97. Правительство утверждало, что нельзя говорить о нарушении права заявителя на свободу мирных собраний, закрепленного ст.11 Конвенции, потому что, со слов заявителя, он не принимал участия в демонстрации, о которой идет речь. С точки зрения правительства, заявитель находился далеко от места проведения демонстрации, и блокировал улицу исключительно из хулиганских соображений. Подобные действия, однако, нельзя классифицировать как необходимые для реализации права на свободу мирных собраний.
(...)
99. Заявитель отметил, что утверждения правительства противоречат решению национального суда, согласно которому он якобы нарушал общественный порядок своим поведением во время демонстрации 7 апреля 2003 г. Если бы он блокировал улицу, находившуюся далеко от места проведения демонстрации, как заявляло правительство, этот факт получил бы свое отражение в материалах расследования и, несомненно, был бы использован против него.

100. Суд исследовал материалы дела и установил, что заявитель был задержан за нарушение общественного порядка во время участия в демонстрации 7 апреля 2003 г., проводимой на проспекте Маштоц в Ереване. Доводы правительства о неучастии заявителя в демонстрации, а также о том, что он блокировал совершенно другую улицу, не были подтверждены по результатам расследования, проведенного местными властями. Суд считает, что заявитель был арестован за свое поведение во время демонстрации.

101. Суд также установил, что собрание носило мирный характер.

102. Таким образом, Суд считает, что наказание, определенное в отношении заявителя за участие в законной демонстрации, явилось нарушением его права на свободу мирных собраний.

3. Правомерность вмешательства

103. Вмешательство будет считаться нарушением ст.11 Конвенции во всех случаях, кроме случаев, когда вмешательство «предусмотрено законом», преследует одну или несколько целей в соответствии с параграфом 2, а также является «необходимым в демократическом обществе» для достижения этих целей.

(a) «Предусмотрено законом»

104. Правительство утверждало, что нарушение права заявителя на свободу мирных собраний является законным, т.к. заявитель, заблокировав вместе с группой людей проспект, нарушил общественный порядок. Эти действия были квалифицированы как мелкое хулиганство, ответственность за совершение которого предусмотрена ст.172 КоАП.
(...)

107. Заявитель по настоящему делу был осужден по ст.172 КоАП, которая предусматривает наказание за действия, нарушающие общественный порядок. Принимая во внимание разнообразие трактовок понятия «нарушение общественного порядка», Суд принял решение, что данная норма сформулирована в достаточной мере четко, и удовлетворяет требованиями ст.11 Конвенции. Таким образом, следует, что вмешательство было предусмотрено законом.

(b) Законность целей

108. Правительство утверждало, что вмешательство было оправданно и необходимо для предупреждения нарушения общественного порядка, защиты прав других лиц.

109. Заявитель отрицал, что блокировал улицу во время демонстрации. Далее он утверждал, что, даже предположив, что он совершил данный поступок, его суть, степень опасности для общества и возможных последствий не может подвергать риску ценности, которые защищаются ст.11 Конвенции и, таким образом, требовать применения санкций.

110. Суд установил очевидность того, что заявитель понес наказание за действия, которые квалифицировались властями как нарушающие общественный порядок. Таким образом, вмешательство преследовало законную цель «предотвращения беспорядков».

(c) «Необходимость в демократическом обществе»

(...)

112. Заявитель утверждал, что во время демонстрации 7 апреля 2003 г. он не совершал противоправных действий, а также, что его арест и осуждение были нацелены на предотвращение участия в будущих демонстрациях, т.к. он является оппозиционным активистом. Данное утверждение подтверждается фактом визита главы полицейского участка, который требовал от заявителя прекратить свое участие в демонстрациях.

113. Заявитель утверждал, что в демонстрации на проспекте Маштоц приняло участие около 30 000 человек, что дорожное движение было остановлено дорожной полицией еще до начала демонстрации. Более того, демонстрация продолжалась до 19.00 часов и завершилась уличным шествием, в котором заявитель участия не принимал. Другими

словами, органы власти не смогли доказать, какие именно действия, нарушающие общественный порядок, он совершил. Громко выкрикивать лозунги в ситуации, когда тысячи людей делают то же самое, нельзя считать антиобщественным.

114. Суд отметил, что право на свободу собраний является фундаментальным правом в демократическом обществе, и составляет основу существования такого общества (см. ***G. v. The Federal Republic of Germany***, упомянутое выше; ***Rai, Allmond and "Negotiate Now" v. the United Kingdom,*** no. 25522/94, Commission decision of 6 April 1995, DR 81-A, p. 146). Это право, одной из основных составляющих которого является свобода выражения мнения, может быть ограничено лишь на основании некоторых четко определенных исключений, необходимость наложения каких-либо ограничений должна быть строго аргументирована.

115. Суд определил, что в некоторых ситуациях осуждение за совершение действий, провоцирующих насилие, может считаться приемлемым. Более того, наложение санкций за участие в несанкционированной демонстрации подобным образом соотносится с положениями ст.11 Конвенции. С другой стороны, свобода принимать участие в мирной демонстрации имеет такую важность, что наложение санкций — даже на уровне дисциплинарных взысканий – за участие в демонстрации, которая не была запрещена властями, невозможно до тех пор, пока лицо действительно не совершит противоправных деяний.

116. Суд отмечает, что заявитель в настоящем деле был подвергнут гораздо более суровому наказанию в виде трех дней лишения свободы за то, что «препятствовал дорожному движению» и «кричал» во время демонстрации. Однако ни решение национального суда, ни материалы, подготовленные полицией, не раскрывают сведений об обстоятельствах, при которых данные действия были совершены. С другой стороны очевидно, что улица, на которой проводилась демонстрация, была заполнена большим количеством людей, а также что правительство не возражало против утверждения, что дорожное движение было остановлено дорожной полицией еще до начала демонстрации. Следовательно, «препятствование дорожному движению», за что и был осужден заявитель, заключалось в его физическом присутствии на демонстрации, которая проводилась на улице, движение по которой уже было перекрыто властями, как того и требует проведение санкционированных демонстраций. Что касается громких выкриков заявителя, не было утверждения о том, что это была непристойная брань или призывы к насилию. Суд считает, что трудно представить огромную политическую демонстрацию, во время которой люди смогут выражать свое мнение, не прибегая при этом к созданию определенного шума.

117. Исходя из этого, Суд пришел к выводу о том, что заявитель был наказан за факт активного присутствия на демонстрации, а не за совершение противоправных действий. Суд полагает, что в случае, если государство разрешает проведение демонстрации, а затем налагает санкции за участие в ней, можно говорить о том, что попрана сама суть права на свободу мирных собраний – что и произошло в случае заявителя. Суд, таким образом, заключает, что вмешательство в право заявителя на свободу мирных собраний не являлось «необходимым в демократическом обществе».

118. Суд установил, что нарушение ст.11 Конвенции имело место.

V. Нарушение статьи 2 Протокола №7 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

119. Наконец, заявитель утверждает, что был лишен права опротестовать решение от 7 апреля 2003 г. Суд решил исследовать данное заявление на основании ст.2 Протокола №7 к Европейской Конвенции, которая гласит:

> «1. Каждый человек, осужденный судом за совершение уголовного преступления имеет право на то, чтобы его приговор или наказание были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией. Осуществление этого права, включая основания, на которых оно может быть осуществлено, регулируется законом.
> 2. Из этого права могут делаться исключения в отношении незначительных правонарушений в соответствии с законом или когда соответствующее лицо было судимо уже в первой инстанции верховным судом или осуждено по рассмотрении апелляции против его оправдания.»
> (...)

127. Суд установил, что имело место нарушение данного положения.

VI. Применение статьи 41 Конвенции

(...)

A. Ущерб

129. Заявитель требовал выплаты компенсации, равной примерно 3 570 евро (EUR) за причиненный материальный ущерб. Размер компенсации заявитель обуславливал тем, что в связи с разбирательствами, которые проходили с начала апреля, он не мог ходить на работу и потерял ее. Кроме этого, в течение последних двух с половиной лет заявитель не мог трудоустроиться, поскольку был арестован и считался оппозиционным деятелем. Заявитель также требовал возмещения нематериального ущерба, отдав определение размера компенсации на усмотрение суда.

(...)

131. Суд отметил, что ему не было представлено документальное (например, копия трудового соглашения) подтверждение того, что заявитель не мог исполнять контрактных обязательств перед работодателем в связи с отбыванием наказания и поэтому потерял работу. В отношении второй части требования, Суд согласен с мнением правительства о том, что между определенным нарушением и затребованной суммой не существует причинно-следственной связи, и, таким образом, отклоняет требование заявителя о компенсации материального ущерба. Тем не менее, Суд признает безусловность того, что заявитель понес моральный ущерб в результате применения к нему санкций за участие в демонстрации и не имел возможности опротестовать данное решение. Суд, вынося свое беспристрастное решение, присуждает заявителю сумму в размере 3 000 EUR в качестве компенсации нематериального ущерба.

(...)

РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(...)

2. Суд единогласно установил отсутствие нарушения параграфа 1 статьи 6 Конвенции относительно права заявителя на справедливое и открытое слушание дела независимым судом.

3. Суд единогласно установил нарушение параграфа 1 статьи 6 Конвенции в контексте параграфа 3 *(b)* ст.6 Конвенции.

4. Пятью голосами против двух Суд установил нарушение параграфа 1 статьи 6 Конвенции в контексте параграфа 3 *(c)* статьи 6 Конвенции.

5. Суд единогласно установил отсутствие необходимости рассматривать данную жалобу в контексте статьи 10 Конвенции.

6. Суд единогласно установил нарушение статьи 11 Конвенции.

7. Суд единогласно установил нарушение статьи 2 Протокола № 7 к Конвенции.

8. Суд единогласным решением присуждает заявителю компенсацию в размере 3 000 EUR в качестве возмещения нематериального ущерба.

(...)

[ПО ДЕЛУ БЫЛО ТАКЖЕ ВЫСКАЗАНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬЕЙ FURA-SANDSTRM, К КОТОРОМУ ПРИСОЕДИНИЛСЯ СУДЬЯ ZUPANI]

Партия Рефах (Партия Благоденствия) (Refax Partisi (The Welfare Party)) и другие против Турции[1]

Судебное решение от 31 июля 2001 г.
(Application no. 41340/98, 41342/98, 41343/98, and 41344/98)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

Политическая партия была распущена на основании того, что она стала «центром деятельности против принципа секуляризма».

Решение Суда

Европейский суд по правам человека постановил, что программа политической партии в поддержку внесений изменений в законодательные или конституционные структуры должна соответствовать двум условиям: 1) использованные средства должны быть законными и демократичными; 2) предложенные изменения должны соответствовать фундаментальным демократическим принципам. Суд признал, что роспуск партии действительно соответствовал социальной потребности в защите демократических основ общества, так как, давая принципу секуляризма новое значение, лидеры партии заявили о решении установить плюрализм законодательных систем, основанный на разных религиозных верованиях, и ввести институт мусульманского права, систему права, явно противоречащую ценностям, закреплённым в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенция). Имелись также сомнения относительно позиции партии по поводу применения силы для достижения своих целей.

Несмотря на то, что плюрализм идей и партий является неотъемлемым элементом демократии, государство может предотвращать реализацию подобной политической программы, пока она не приведена в исполнение посредством специальных актов, которые могут поставить под угрозу демократический режим и общественный порядок в стране.

Исход дела: Нарушение ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод не имело места.

1 Источник: резюме составлено Объединенной общественной законодательной инициативой. Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

(...)

О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

34. Истцы заявили, что роспуск Партии Благоденствия (*Refah*) и запрет лидерам, включая г-на Эрбакана (Necmettin Erbakan), г-на Казана (Sevket Kazan) и г-на Текдала (Ahmet Tekdal), занимать подобные должности в любых других политических партиях, нарушили их право на свободу ассоциаций, гарантированную ст.11 Конвенции.

А. Было ли нарушение?

35. Стороны согласились, что роспуск *Refah* и последовавшие за этим меры могут рассматриваться в качестве вмешательства в право истцов на свободу ассоциаций. Суд придерживается такой же позиции.

В. Было ли нарушение оправданным?

36. Такое вмешательство должно рассматриваться как нарушение ст.11, если только не имела место ситуация, когда вмешательство было «предусмотрено законом», преследовало одну или несколько целей согласно параграфу 2 ст.11 и было «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.

1.«Предусмотрено законом»

37. Истцы утверждали, что критерии, применяемые Конституционным судом для принятия решения о том, что *Refah* стала центром неконституционной деятельности, были шире, чем установленные Законом о деятельности политических партий, соответствующие положения которого были отменены в день роспуска *Refah*. Кроме указанных положений местного закона, истцы не оспаривали законность процедуры роспуска партии по турецкому закону, так как возможность роспуска предусмотрена Конституцией.

38. Правительство утверждало, что роспуск *Refah* является мерой, предусмотренной Конституцией.

39. Суд заметил, что правительство и истцы (в своих письменных заявлениях от 17 ноября 1999 г. и устных заявлениях от 16 января 2001 г.) согласились с тем, что вмешательство было «предусмотрено законом». Эта мера введена Конституционным судом на основании ст.ст.68, 69 и 84 Конституции, а также разделов 101 и 107 Закона о деятельности политических партий. Суд не считает нужным не соглашаться с мнением сторон по этому поводу.

2. Правомерная цель

40. Правительство заявило, что вмешательство преследовало несколько законных целей, а именно: защита общественного порядка, национальной безопасности, прав и свобод других людей, а также предотвращение совершения преступлений.

41. Истцы признали, что принцип защиты общественной безопасности, прав и свобод людей и предотвращения совершения преступлений могут зависеть от охраны принципа секуляризма. Они заметили, что в рассматриваемом деле Конституционный суд основывал свое решение на заявлениях политиков, которые были избраны законным путем

через демократические выборы, и чьи взгляды были высказаны главным образом тогда, когда у них имелась парламентская привилегия.

42. Принимая во внимание важность принципа секуляризма для демократической системы в Турции, Суд полагает, что роспуск ***Refah*** преследовал несколько законных целей, перечисленных в ст.11 Конвенции, таких как защита национальной безопасности и общественного порядка, предотвращение беспорядков и преступлений, а также защита прав и свобод других людей.

3. «Необходимо в демократическом обществе»

(a) Общие принципы

43. Конвенция о защите прав человека и основных свобод должна пониматься и толковаться как одно целое. Права человека формируют единую систему для защиты достоинства человека. В связи с этим, демократия и верховенство права играют первостепенную роль. Демократия предполагает непосредственное участие народа. Только институтам, созданным народом и для народа, может быть предоставлена власть государства. Закон должен толковаться и применяться независимой судебной властью. Демократия не может существовать там, где народ в государстве отказывается от своих законодательных и судебных прав в пользу структуры или организации, не отвечающей перед народом, которым она управляет, вне зависимости от того, принадлежит ли она к светской или религиозной системе.

Принцип верховенства права означает, что все люди равны перед законом в своих правах и обязанностях. Однако законодатель должен принимать во внимание различия между людьми при условии, что такие различия имеют разумные и объективные причины, что они преследуют законные цели и являются соразмерными и соответствующими принципам, на которых зиждется демократическое общество. Нельзя сказать, что верховенство права лежит в основе светского общества, когда группы людей дискриминируются лишь на основании различия пола, политических или религиозных убеждений. Верховенства права нет там, где для таких групп создается абсолютно иная законодательная система.

Существует очень тесная связь между верховенством права и демократией. Так как функцией права является гармонизация и регулирование отношений между существенно различающимися людьми, верховенство права не может долгое время поддерживаться, если люди, подчиняющиеся одним и тем же законам, не имеют права последнего слова относительно содержания и применения законов.

44. Далее Суд замечает, что, несмотря на автономную роль и особую сферу применения ст.11, она должна рассматриваться в свете ст.10 Конвенции. Защита права иметь и высказывать свои убеждения является одной из целей свободы собраний и свободы ассоциаций, закрепленных в ст.11. Это тем более применимо в отношении политических партий ввиду их существенной роли в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии.

Демократия не может существовать без плюрализма. Именно по этой причине свобода выражения мнения, закрепленная в ст.10, является применимой не только в отношении «информации» и «идей», которые воспринимаются положительно и рассматриваются в качестве неоскорбительных или нейтральных, но также в отношении тех, которые ос-

корбляют, шокируют или тревожат (см. решение по делу *Handyside v. United Kingdom от* 7 декабря 1976 г., Серия А № 24, стр. 23, § 49; а также решение по делу *Jersild v. Denmark* от 23 сентября 1994 г., Серия А № 298, стр. 26, § 37). Тот факт, что деятельность партий составляет часть совместной реализации права на свободу выражения мнений, наделяет политические партии правом на защиту в соответствии со ст.ст.10 и 11 Конвенции (см. решение по делу *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey от 30 января 1998 г.*, Доклады по решениям и постановлениям 1998-I, стр. 17, §§ 42 и 43).

45. Что касается связи между демократией и Конвенцией, Суд сделал следующее наблюдение (см. решение по делу *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* указанное выше, пункты 21-22, § 45): «Без сомнения, демократия является фундаментальной чертой «европейского публичного порядка». Это исходит, в первую очередь, из преамбулы к Конвенции, которая устанавливает весьма четкую связь между Конвенцией и демократией, заявляя, что поддержание и дальнейшая реализация прав человека и основных свобод наилучшим образом гарантированы эффективной политической демократией, с одной стороны, и общим пониманием и соблюдением прав человека — с другой... Преамбула утверждает, что европейские страны обладают общим наследием политических традиций, идеалов, свобод и принципа верховенства права. Суд усмотрел, что в подобном общем наследии отражаются основополагающие ценности Конвенции. Суд обратил внимание, что Конвенция разрабатывалась с целью защиты и содействия идеалам и ценностям демократического общества...

В дополнение к этому, ст.ст.8, 9, 10 и 11 Конвенции предусматривают, что вмешательство в осуществление прав, закрепленных статьями, должно оцениваться с учетом того, что является «необходимым в демократическом обществе». Единственным видом необходимости, способным оправдать вмешательство в осуществление этих прав, является тот, который сам проистекает из «демократического общества». Таким образом, демократия является единственной политической моделью, поддерживаемой Конвенцией и, следовательно, единственной совместимой с ней».

46. Суд также определил границы, согласно которым политические группы могут осуществлять свою деятельность, пользуясь защитой положений Конвенции (см. решение по делу *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, п. 27, § 57): «... одним из принципиальных признаков демократии является возможность, предоставляемая государству, разрешать проблемы посредством диалога, не прибегая к насилию. Демократия основывается на свободе выражения мнений. Исходя из этой точки зрения, не может быть никакого оправдания препятствования деятельности политической группы только ввиду ее желания публично обсуждать роль населения в государстве и принимать участие в политической жизни нации для того, чтобы в соответствии с демократическими правилами найти решение, приемлемое для всех заинтересованных лиц».

47. Суд придерживается мнения, что политическая партия может проводить кампании по изменению законов, правовых и конституционных основ государства при наличии двух условий: (1) использованные средства во всех отношениях должны быть законными и демократичными; (2) предложенные изменения должны соответствовать фундаментальным демократическим принципам. Далее Суд заявляет, что политическая партия, чьи лидеры подстрекают обращение к насилию или предлагают политику, которая не соответствует одному или нескольким правилам демократии или направлена на уничтожение демок-

ратии и нарушение демократических прав и свобод, не может ссылаться на Конвенцию в качестве защиты против мер, принятых на основании перечисленных причин (см. ***mutatis mutandis*** решение по делу ***Socialist Party and Others v. Turkey*** от 25 мая 1998 г., Доклады 1998-III, стр.1256-57, §§ 46 и 47, и решение по делу ***Lawless v. Ireland*** от 1 июля 1961 г., Серия A № 3, стр.45-46, § 7).

48. Также нельзя исключать ситуацию, когда программа политической партии или заявления ее лидеров могут скрывать цели и намерения, отличные от провозглашенных. Чтобы удостовериться, что это не соответствует действительности, содержание программы и заявления партии должны сравниваться с реальными действиями партии и ее лидеров, а также с позициями, которых они придерживаются в целом (см. решения по делам ***United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey***, п. 27, § 58, и ***Socialist Party and Others v. Turkey***, стр.1257-58, § 48).

49. Более того, Суд вновь заявляет, что, согласно ст.9, свобода мысли, совести и вероисповедания является основой «демократического общества» в рамках Конвенции. В частности, в своем религиозном аспекте она является одним из сущностных элементов, из которых состоит личность верующих и их жизни, но в равной мере представляет ценность для атеистов, гностиков, скептиков и лиц, равнодушно относящихся к данному вопросу. Плюрализм неразрывно связан с демократическим обществом, это драгоценное завоевание, к которому стремились многие века. Плюрализм зависит от демократического общества в целом (см. решение по делу ***Kokkinakis v. Greece*** от 25 мая 1993 г., Серия A № 260-A, стр. 17, § 31; и решение по делу ***Buscarini and Others v. San Marino*** [GC], № 24645/94, § 34, Европейская Конвенция по правам человека 1999-I).

50. Суд указал на то, что в демократических обществах, в которых сосуществуют несколько религий в контексте единого населения, может быть необходимым установление некоторых ограничений свободы вероисповедания для урегулирования интересов различных групп и обеспечения уважения верований всех людей (см. указанное ранее решение по делу ***Kokkinakis v. Greece*** , стр.18, § 33).

51. Роль государства как нейтрального и беспристрастного организатора и гаранта свободы исповедания различных религий, принадлежности к конфессиям и практикования верований важна для создания гармонии и терпимости в демократическом обществе (см. ***mutatis mutandis Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*** [GC], № 27417/95, § 84, Конвенция 2000-VII). Например, свобода публичного исповедания религии в демократическом обществе может быть ограничена для обеспечения нейтралитета публичной образовательной системы, а этот нейтралитет имеет огромное значение для защиты прав человека, порядка и общественной безопасности (см. ***Dahlab v. Switzerland*** №42393/98, 15 февраля 2001 г., опубликованное в официальных докладах Суда). Подобным образом, меры, предпринятые в светских университетах для гарантии общественного порядка и в защиту от действий определенных фундаменталистских религиозных движений, не являются нарушением ст.9 Конвенции (см. ***Karaduman v. Turkey***, заявление № 16278/90, решение Комиссии от 3 мая 1993, Решения и отчеты (DR)74,стр. 93). Суд также постановил, что ограничение возможности мусульманского оппонента алжирского правительства осуществлять пропаганду на швейцарской территории было необходимым в демократическом обществе для защиты национальной безопасности и общественного порядка (см. дело ***Zaoui v. Switzerland,*** № 41615/98, 18 января 2001 г., не содержащееся в сборниках

судебных решений).

52. Конвенционные институты также придерживаются мнения, что принцип секуляризма в Турции, несомненно, является одним из основополагающих принципов государства, который находится в гармонии с принципом верховенства права и уважением прав человека. Любое действие, нарушающее данный принцип, не может быть расценено как часть свободы вероисповедания и не может находиться под защитой ст.9 Конвенции (см. заключение Комиссии по делу *Kala v. Turkey*, содержащееся в отчете Комиссии от 27 февраля 1996 г., Отчеты 1997-IV, стр. 1215, § 44, и *mutatis mutandis решение Kala v. Turkey* от 1 июля 1997 г., Отчеты 1997-IV, стр. 1209, §§ 27-31)

53. Кроме того, в целях определения необходимости вмешательства прилагательное «необходимый» в п.2 ст.11 Конвенции подразумевает наличие «острой общественной необходимости».

Задача Суда не сводится к тому, чтобы подменять позицию государства, но заключается в анализе решений, принятых соответствующими компетентными национальными органами власти, в контексте ст.11. Это не означает, что контроль ограничен только выяснением, осуществляло ли государство-ответчик свою свободу действий в разумных пределах, предусмотрительно и добросовестно. Суд призван оценить совершаемое вмешательство в свете рассматриваемого дела в целом и определить, было ли оно «соразмерным преследуемой законной цели» и были ли причины, приведенные в оправдание вмешательства, «значимыми и существенными». Суд должен убедиться, что национальные власти применяли стандарты, соответствующие ст.11 Конвенции, и, более того, что их решения были основаны на приемлемой оценке имеющихся фактов (см. *mutatis mutandis Axmed and Others v. the United Kingdom* от 2 сентября 1998, Отчеты 1998-VI, стр. 2377-78, § 55, и решение по делу *Goodwin v. the United Kingdom* от 27 марта 1996, Отчеты 1996-II, стр. 500-501, § 40).

(b) Заявление к настоящему делу

1. Аргументы сторон

Заявители

54. Заявители утверждали, что они не ставили под сомнение огромное, которое имеет принцип секуляризма для Республики Турции и турецкого общества. Они заметили, что данный принцип получил свое отражение в программе *Refah*, и, соответственно, отвергли обвинения Конституционного суда в том, что заявления лидеров партии нарушили принцип секуляризма. Заявители утверждали, что правительство ссылалось на отдельные, не связанные между собой замечания, сделанные, как уверяло правительство, лидерами партии, вырванные из контекста более длинных выступлений. Далее они говорили, что действия правительства основывались на замечаниях лидеров партии, которые не были учтены Конституционным судом при роспуске *Refah*, а также, что правительство пыталось установить связь между рассматриваемыми заявлениями и событиями, им предшествовавшими.

55. Заявители отметили, что *Refah* была основана в 1983 г. и в течение одного года (июнь 1996–июль 1997 гг.) являлась правящей партией на законных основаниях. Второй заявитель, Mr. Erbacan, в течение этого периода занимал пост премьер-министра. Объединенная программа правительства, которую Refah составила вместе с Партией истинного пути (*Dogru Yol*), доказала, что коалиция двух партий стала возможной благодаря тому факту,

что «Турция является гражданским, демократическим, социальным государством, одним из основных принципов которого является принцип секуляризма», а также благодаря «кемалистским принципам». Объединенная программа не только не содержала призывов к насилию и не выражала намерения изменить государственный или политический строй Турции, но, напротив, предлагала совершенствование мер охраны фундаментальных прав и свобод и демократических устоев государства. Заявители указали, что, несмотря на то, что *Refah* критиковала некоторые последствия применения принципа секуляризма в Турции во имя соблюдения прав свободы совести и свободы выражения мнения, она никогда не выступала за отмену этого принципа или турецкого конституционного строя в целом. Более того, концепция секуляризма в том ее виде, в котором она применялась в Турции, подвергалась критике со стороны высокопоставленных судей, выступавших в защиту прав человека. Заявители отмечали, что оппозиция в парламенте обвиняла правительство в совершении действий, противоречащих принципу секуляризма в ситуации форсирования вотума недоверия по вопросу, по которому они потерпели поражение 20 мая 1997 г., за несколько недель до того, как *Refah* была распущена.

56. Заявители утверждали, что свобода выражения мнений была нарушена, когда трое из заявителей утратили статус членов парламента из-за сделанных ими заявлений, которые и послужили причиной роспуска *Refah*. Как утверждало правительство, эти заявления были произнесены непосредственно в палате дебатов парламента. В схожем деле член парламента, не принадлежащий к какой-либо политической партии, имел бы больше защиты, чем член парламента, принадлежащий к политической партии, так как первый не испытывал бы риска получить запрет на участие в любой политической деятельности из-за замечаний, высказанных им в рамках сессии парламента.

57. Истцы утверждали о противоречии между аргументами главного государственного обвинителя, который ссылался на криминальный характер заявлений истцов, и заявлением правительства о том, что роспуск Refah не был связан с уголовными преступлениями ее членов. Более того, причина, по которой Refah не применила дисциплинарных санкций в отношении членов парламента, которые обвинялись в совершении уголовных преступлений, заключалась в том, что оскорбительные заявления были сделаны ими еще до вступления в партию. Заявители никогда не преследовались в судебном порядке за заявления, использованные Конституционным судом для роспуска *Refah*. Следовательно, они настаивали на том, что правительство не могло утверждать о корректности оценки, данной Конституционным судом относительно фактов дела, а также на то, что правительство не уточнило, какой именно социальной необходимостью был вызван роспуск *Refah*.

58. Истцы далее заявили, что истинная причина роспуска *Refah* заключается в том, что турецкие компании хотели помешать партии в их противостоянии тому, что государство занимает деньги у этих компаний, и, несмотря на то, что экономическая политика *Refah* нацелена на развитие Турции, она идет в разрез с интересами некоторых корпораций. Заинтересованные компании при помощи подконтрольных им средств массовой информации, опорочили репутацию *Refah* и использовали бюрократические средства для роспуска партии.

Правительство

59. Правительство заметило вначале, что принцип секуляризма является основой плюрализма и либеральной демократии. Государство, которое придерживается этого при-

нципа, является политической целостностью, отказываясь строить общество на основе религиозных принципов. В такой общности государство держится на равном расстоянии ото всех религий и верований. Более того, существовали определенные обстоятельства, которые сделали принцип секуляризма особенно важным для Турции по сравнению с другими демократическими государствами. Республика Турция была основана в результате революционного процесса, который преобразовал теократическое государство в светское. Радикальные исламистские движения представляют опасность и по сей день. Политический ислам не ограничивается частной сферой отношений между человеком и богом, но заявляет права и на организацию государства и общества. Стремясь достичь этого, ислам проявил много признаков тоталитарного режима. Для достижения своей конечной цели по смещению существующего правового порядка и замене его на «шариат» политический ислам использовал метод, известный как «*takiyye*», который заключается в сокрытии своих истинных убеждений, пока цель не достигнута.

60. Далее правительство заметило, что турецкое население более чем на 95% состоит из мусульман и что чрезмерное использование религиозных идей несет в себе потенциальную опасность для турецкой демократии. Страны, в которых исламистский фундаментализм являлся господствующим, рассматривали Турцию (единственную страну в мире, являющуюся одновременно и мусульманской, и демократической) в качестве угрозы их режимам и пытались экспортировать свои теократические режимы в Турцию. Для этого они предоставляли моральную и финансовую поддержку фундаменталистским движениям. Более того, антисекуляристское движение развивалось в среде турецких граждан за границей, и *Refah* посредством близких ей организаций, не колеблясь, призывала их к «священной войне».

61. Согласно замечаниям правительства, тот факт, что Турция является единственной мусульманской страной, где была построена либеральная демократия по западной модели, стал возможным только благодаря строгому применению принципа секуляризма. Защита светского государства в Турции являлась существенным условием принятия Конвенции. В связи с этим правительство указало на то, что политический ислам на протяжении всей истории являясь терпимым в отношении других религий, никогда не проявлял такой же терпимости по отношению к верным ему людям. Положения шариата, касающиеся, помимо других вопросов, статуса женщины, уголовного права и применения телесных наказаний, не были совместимы с Конвенцией.

62. Правительство заявило, что, столкнувшись с риском, который несет в себе политический ислам для демократического режима, основанного на правах человека, режим был вынужден принять меры, необходимые для своей защиты. «Воинственная (боевая) демократия» или, другими словами, демократическая система, которая защищает себя от других политических движений, пытающихся ее уничтожить, родилась в результате опыта, приобретенного Германией и Италией в войнах с фашизмом и национал-социализмом — двумя движениями, пришедшими к власти посредством относительно свободных выборов. Согласно заявлениям правительства, воинственная демократия требует существования политических партий как главного действующего лица для того, чтобы показать верность демократическим принципам и, соответственно, принципу секуляризма. Концепция воинственной демократии и возможность подавления политических партий, злоупотребляющих свободой объединений, были записаны в Конституциях европейских государств (например, ст.18 и предварительная ст.XII Итальянской конституции, ст.9 §§ 2*б* 18 и ст.21

§ 2 Основного закона Германии). Эта тенденция была также подтверждена Резолюцией Европейского парламента о конституционном статусе европейских политических партий от 10 декабря 1996 г., согласно которой программа и деятельность политических партий должны уважать демократию, права человека и фундаментальные конституционные принципы, такие как верховенство права, закрепленные в Договоре о Европейском Союзе. В поддержку своего аргумента правительство также сослалось на решение Комиссии, признавшее недопустимым заявление, поданное Немецкой коммунистической партией (заявление № 250/57, решение от 20 июля 1957, Ежегодник 1, п. 222).

63. Ссылаясь на выступления, сделанные некоторыми из лидеров ***Refah*** и ставшие впоследствии причинами роспуска партии Конституционным судом, правительство заявило, что ***Refah*** проявила «резко агрессивное и воинственное отношение к существующему порядку» и систематически стремилась «не допустить его должного функционирования», чтобы впоследствии его уничтожить. Оскорбительные выступления были призывами к народному восстанию и использованию силы и методов подстрекательства к применению абсолютного насилия, характеризовавшего любую «священную войну». При таком положении дел роспуск партии был превентивной мерой для защиты демократии. Правительство заявило, что данная мера могла быть совмещена с уголовным наказанием, назначенным тем лицам, которые сделали оскорбительные заявления, без предъявления к ним отдельных исков. Несмотря на то, что члены парламента обладают иммунитетом от уголовного преследования за высказанные ими замечания в парламенте, политические партии такой неприкосновенности в отношении конституционности своей деятельности не имеют. При подобных обстоятельствах, роспуск ***Refah*** должен быть рассмотрен как острая необходимость для дальнейшего существования демократии.

2.Оценка Суда

64. В данном деле задача Суда состоит в выяснении, являлся ли роспуск ***Refah*** и дополнительное наказание, назначенное другим истцам, «острой общественной необходимостью» и были ли эти меры «пропорциональны преследуемым законным целям».

65. Что касается существования «острой общественной необходимости», Суд заметил сначала, что Конституционный суд в большей части своего решения отмечал существенную роль принципа секуляризма в поддержании и защите демократии в Турции. Стороны согласились перед Судом, что секуляризм необходим для защиты демократической системы в Турции. Однако они не были согласны с содержанием, толкованием и применением принципа секуляризма.

Но толкование этого принципа, которое легло в основу решения о роспуске партии, было основано, согласно Конституционному суду, на обстоятельствах развития турецкого права. Он указал, что турецкое общество прошло через теократический политический режим, существовавший в Османской империи, и что светский республиканский режим в Турции был основан после того, как был положен конец существовавшей тогда теократии. Следовательно, Суд признал на данном этапе изучения дела, что установление теократического режима не является невозможным в Турции, принимая во внимание ее недавнюю историю и тот факт, что большинство ее населения мусульмане.

66. Вопрос, ставший между сторонами, заключается в том, являлась ли ***Refah*** «центром антисекуляристской деятельности», политической группой, стремившейся к установле-

нию теократического режима.

67. Суд заметил в связи с этим, что *Refah* была распущена на основании политических заявлений и замечаний, сделанных ее председателем и другими членами партии. Ее устройство и программа не играли никакой роли в принятии этого решения. Как и национальные власти, Суд будет в дальнейшем основывать свою оценку необходимости предполагаемого вмешательства на рассматриваемых замечаниях и политических заявлениях.

68. Суд указал, что основания для роспуска партии, использованные главным государственным обвинителем в кассационном суде, и основания, на которые ссылался Конституционный суд для доказательства нарушения партией *Refah* принципа секуляризма, можно разделить на три категории:

> 1) основания, по которым *Refah* обвинялась в намерении использования принципа плюрализма правовой системы для введения дискриминации на основе религиозной принадлежности;
> 2) основания, по которым *Refah* обвинялась в намерении применить закон шариата к мусульманскому обществу;
> 3) основания, которые базировались на заявлениях, сделанных лидерами *Refah* по поводу джихада («священной войны») как политического метода.

Суд, таким образом, может ограничить свое исследование тремя группами аргументов, которые были сформированы Конституционным судом.

69. В поддержку первой группы оснований роспуска, касающейся предложенного плюрализма правовых систем, Конституционный суд привел несколько заявлений, сделанных истцом N. Erbacan, председателем *Refah*, который сказал в своем выступлении от 23 марта 1993 г.: «Необходимо существование нескольких правовых систем... Более того, так всегда обстояло дело на протяжении нашей истории. Существовали различные религиозные движения. Каждый жил согласно законам своей организации, так что все жили в мире... Мы должны освободить администрацию от централизма. Государство, которое вы установили, является репрессивным... Вы не даете свободы выбирать свод законов». Конституционный суд заявил, что намерение *Refah* заключалось в том, чтобы ввести в Турции плюрализм правовых систем, благодаря которому общество разделилось бы на несколько религиозных движений, каждый индивид выбирал бы движение, к которому он хотел бы принадлежать и правами и обязанностями которого он хотел бы обладать. Конституционный суд заметил, что такая система, истоки которого лежат в истории ислама как политического режима, была бы крайне неблагоприятной для осознания верности законодательному и судебному единству. Она, несомненно, нанесла бы ущерб единой судебной системе, так как каждое религиозное движение создавало бы свои суды, а обычным судам приходилось бы применять право, отвечающее религии предстающих перед ними лиц, что в свою очередь вынуждало бы их раскрывать свою религиозную принадлежность. Такая система нанесла бы также вред законодательному единству, так как каждое религиозное движение было бы наделено властью определять, какие законы должны применяться к ее членам.

70. Как и правительство, Суд полагает, что предложение *Refah* о введении плюрализма правовых систем послужило бы основой для разграничения лиц по религиозной принадлежности, распределило бы всех людей по категориям в соответствии с их религиозными убеждениями, в связи с чем права и свободы предоставлялись бы личности как таковой, а на основании принадлежности к определенному религиозному движению.

Суд придерживается мнения, что подобная модель общества не может рассматриваться как соответствующая системе Конвенции, по двум причинам:

> Во-первых, было бы покончено с ролью государства как гаранта индивидуальных прав и свобод и беспристрастного организатора процесса исповедания людьми разных религий и верований в демократическом обществе, так как людям пришлось бы подчиняться не правилам, установленным государством, но статичным правилам закона, навязанного определенной религией. Однако у государства есть прямая обязанность гарантировать возможность использования всеми лицами, находящимися в его юрисдикции, прав и свобод, гарантированных Конвенцией (см. ***mutatis mutandis, решение Airey v. Ireland*** от 9 октября 1979 г., серия А № 32, стр. 32, § 25).
>
> Во-вторых, подобная система, несомненно, нарушила бы принцип недискриминации при осуществлении публичных свобод, что является одним из принципов демократии. Различающееся отношение в сферах частного и публичного права к лицам на основании их вероисповедания, очевидно, не может быть оправдано Конвенцией, в частности ст.14, которая запрещает дискриминацию. Такое различие в обращении не может обеспечить справедливый баланс между правом определенных религиозных групп на осуществление управления согласно своим правилами и интересами общества в целом, которое должно быть основано на мире и терпимости между различными религиями и верованиями (см. mutatis mutandis решение от 23 июля 1968 г. по делу ***Belgian linguisti»,*** серия А №6, стр. 33-35, §§ 9 и 10, и решение по делу ***Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom,*** серия А №94, стр. 35-36, § 72).

71. Что касается второй группы причин для роспуска партии, Конституционный суд обнаружил, что ***Refah*** намеревалась ввести шариат (исламское право) в качестве общей системы, применимой к мусульманской общине. Суд постановил, что шариат является антитезисом демократии, что он основан на догматических ценностях и является противоположным здравому смыслу, концепции свободы, независимости, а также принципам основанного на науке человечества. Некоторые публичные выступления, сделанные теми членами ***Refah***, на которые ссылался Конституционный суд, открыто призывали к режиму шариата. Суд отдельно обратил внимание на следующие замечания членов ***Refah,*** которые явным образом показывают намерение установить режим, вдохновленный шариатом:

- в телевизионном интервью, транслировавшемся 24 ноября 1996 г., Hasan Hseyin Ceylan, член парламента провинции Анкара, сказал, что шариат является решением для страны;
- 8 мая 1997 г. Ibrahim Halilelik, член ***Refah*** и парламента сказал: «Я буду бороться до конца, чтобы ввести шариат»;
- в апреле 1994 г. Sevki Yilmaz, член парламента, сказал: «Вопрос, который вам задаст Аллах, будет следующим: «Почему во время богохульного режима вы не работали над строительством мусульманского государства?» Erbacan и его друзья хотят принести ислам в эту страну в форме политической партии. Прокурор понял это предельно ясно. Если бы вы поняли это так же как он, проблема была бы решена».

Далее Суд привел следующие замечания, которые подразумевают намерение сделавших их лиц установить режим, основанный на шариате:

• 13 апреля 1994 г. N.Erbacan сказал: «*Refah* придет к власти, и справедливый порядок (*adil dzen*) будет установлен», а в своем выступлении от 7 мая 1996 г. он восхвалял «тех, кто внес значительный вклад в правление Аллаха»;
• в апреле 1994 г. Sevki Yilmaz, член парламента провинции Ризе, предложил, чтобы правоверные «призвали к ответственности тех, кто повернулся спиной к заповедям Корана, и тех, кто лишает посланника Аллаха власти в стране» и заявил, что «только 39% принципов Корана применяются в этой стране. Шесть тысяч пятьсот стихов были молча забыты...». Он продолжил: «Условие, которое нужно соблюсти перед молитвой, это исламизация власти. Аллах сказал, что «перед мечетью путь власти должен быть мусульманским...»;
• Во время паломничества в 1993 г. Ahmet Tekdal сказал: «Если люди... недостаточно стараются, чтобы осуществить наступление «*hak nizami*» (справедливого порядка или божьего порядка)... они будут считаться вероотступниками и впоследствии исчезнут... они смогут дать отчет перед самими собой и Аллахом, так как они недостаточно работали над установлением «*hak nizami*»».

72. Как и Конституционный суд, Суд полагает, что шариат, который верно отражает религиозные догмы и правила, не изменил своей концепции в ходе истории. Таким принципам, как плюрализм в политической сфере и постоянная эволюция общественных свобод, нет места в шариате. Суд заметил, что совокупность всех оскорбительных заявлений, призывающих к установлению шариата, с трудом можно примирить с фундаментальными принципами демократии, положенными в основу Конвенции. Сложно провозглашать уважение демократии и прав человека, и в то же время поддерживать режим, основанный на шариате, который явным образом расходится с ценностями Конвенции, особенно в отношении законного статуса женщины и ее роли в частной и общественной жизни в соответствии с религиозными принципами. В дополнение к этому, заявления, касающиеся желания основать «справедливый порядок», «порядок правосудия», или «божий порядок», при прочтении их в контексте выступлений, несмотря на возможность разного их толкования, имеют общий знаменатель в виде религиозных или божественных правил, определяющих политический режим, пропагандируемый выступающими. По мнению Суда, политическая партия, действия которой направлены на введения шариата в качестве основы государства, с трудом может называться объединением, соответствующим демократическим идеалам, лежащим в основе Конвенции.

73. Суд также полагает, что политические заявления лидеров *Refah*, взятые отдельно, особенно по вопросам ношения мусульманских головных уборов и организации рабочего времени с отведением времени для молитвы, а также некоторые их действия, к примеру, наполненный подстрекательством и злобой визит, который Mr. Kazan (на тот момент — Министр юстиции) совершил к члену партии, или прием, организованный Mr. Erbakan с участием представителей различных исламистских движений, не несут в себе немедленную опасность для секуляристского режима в Турции. Однако Суд находит доводы правительства убедительными в том, что эти действия и политические заявления соответствовали скрытой цели установления в стране политического режим шариата.

74. Третья категория оснований для роспуска партии, использованных Конституционным судом, состоит из упоминаний определенными членами *Refah* концепции джихада — «священной войны», которая должна вестись до тех пор, пока не наступит полное господство ислама в обществе. Суд заметил, что некоторыми выступающими, членами *Refah*, использовалась двусмысленная терминология в отношении методов достижения

политической власти. Хотя Суд не оспаривает, что ***Refah*** до сих пор использовала только легитимные способы достижения политических целей, в оскорбительных заявлениях ее лидеры намекали на возможность использования силы для преодоления различных преград в политическом курсе ***Refah*** для получения и удержания власти. Суд учитывает замечания, сделанные:

• N.Erbakan 13 апреля 1994 г. по вопросу, будет ли власть получена мирным путем или при помощи насилия (будут ли перемены связаны с пролитием крови или нет);

• Sevki Yilmaz в апреле 1994 г. касательно его толкования джихада и возможности вооружения мусульман после получения власти;

• Hasan Huseyin Ceylan 14 марта 1992 г. оскорбил и угрожал сторонникам режима по «западной модели»;

• Sukru Karatepe 10 декабря 1996 г. дал совет верующим поддерживать в своих сердцах затаенную вражду и ненависть;

• Ibrahim Halil Gelik 8 мая 1997 г. сказал, что хочет, чтобы текла кровь, если это потребуется, для недопущения закрытия теологических учебных заведений.

Несмотря на то, что лидеры ***Refah*** в правительственных документах не призывали к использованию силы и насилия, они не предприняли должных шагов, чтобы установить дистанцию от тех членов ***Refah***, которые публично одобряли возможность применения силы по отношению к политикам, им противостоящим. Лидеры ***Refah*** не пытались рассеять неясность этих утверждений о возможности использования насильственных методов для получения и удержания власти (см. ***mutatis mutandis*** решение ***Zana v. Turkey*** от 25 ноября 1997 г., Отчеты 1997-VII,стр. 2549, § 58).

75. Суд также обратил внимание на то, что замечания, сделанные членом парламента провинции Анкара Hasan Huseyin Ceylan в своем выступлении 14 марта 1993 г., видеозапись которого была показана в местных отделениях ***Refah***, выявили глубокую ненависть к противникам исламского режима. Суд полагает в связи с этим, что когда поведение доходит до высокого уровня оскорбления и становится близким отрицанию свободы вероисповедания других, оно теряет право на терпимость общества (см. ***mutatis mutandis решение Otto-Preminger-Institut v. Austria*** от 20 сентября 1994 г., Серия А №295-А, стр. 17-18, § 47).

76. Суд не может принять аргументы истца о том, что замечания, использованные в качестве оснований для роспуска ***Refah***, вырваны из контекста, непоследовательны и противоречат друг другу. Напротив, рассматриваемые политические утверждения, взятые вместе, показывают истинные намерение ***Refah*** по отношению к введению плюрализма правовых систем, дискриминации между индивидами на основании их религиозных убеждений, существованию разных религиозных правил для каждой религиозной общины, применению шариата большинством мусульманского населения страны и/или признанию его общим правом. В дополнение к этому складывается впечатление, что ***Refah*** не исключала возможности применения силы в определенных обстоятельствах для противостояния определенным политическим программам или для захвата и удержания власти. Суд считает, что подобное видение общества основано на исламистском теократическом режиме, который уже имел место в истории турецкого государства. В соответствии с этим Суд заключает, что оскорбительные замечания и политические заявления лидеров ***Refah*** формируют целостную картину и дают ясное представление о модели государства и общества, которую ***Refah*** предлагает ввести на основании религиозных правил.

77. Далее Суд усмотрел, что политические цели ***Refah*** не являются теоретическими или иллюзорными, но представляются вполне достижимыми по двум причинам. Первая связана с влиянием ***Refah*** как политической партии и ее шансами получить власть, что является единственной возможностью для ***Refah*** сдержать свои обещания. Во время роспуска партии в ее членах состояли 157 членов парламента, ***Refah*** занимала почти треть Великого национального собрания Турции. Выступления и политические утверждения, лежащие в основе роспуска партии Конституционным судом, датированы периодом 1993-1997 гг., когда Refah достигла больших успехов на общих и местных выборах и была близка к власти. Вторая причина заключается в том, что в прошлом политическим движениям, основанным на религиозном фундаментализме, удавалось захватить политическую власть и установить ту социальную модель, которую они пропагандировали. Таким образом, Суд полагает, что существование реальной возможности осуществления политических планов ***Refah***, несомненно, сделало опасность реализации этих планов более непосредственной и отчетливой.

78. Суд не присоединяется к аргументам заявителей относительно дисциплинарных мер, примененных ***Refah*** в отношении членов партии, которые были признаны виновными в совершении уголовных преступлений, а также не поддерживает заявителей в том, что их замечания были сделаны до занятия политических должностей и, т.о., не могут быть приписаны ***Refah***. Суд заметил, что, несмотря на то, что лица, исключенные из ***Refah***, до и после их избрания публично защищали различные стороны теократического режима, это не помешало ***Refah*** выдвигать некоторых из них кандидатами на важные публичные должности (к примеру, должность мэра крупного города или члена парламента), а также не мешало ***Refah*** выступать с оскорбительными речами во время политической подготовки членов партии на местах. Согласно архивным записям, до начала процедуры роспуска Refah против лиц, которые сделали эти заявления и публичное поведение которых было оскорбительным, не применялись внутрипартийные дисциплинарные санкции, и что ***Refah*** никогда не критиковала эти заявления. При таком положении дел Суд считает, что решение об исключении этих лиц из партии было принято с надеждой избежать роспуска партии и не являлось свободным, что необходимо для признания Конвенцией в соответствии со ст.11 (см. ***mutatis mutandis Freedom and Democracy Party (ÖZDER) v. Turkey [GC]***, № 23885/94, § 26, Европейская конвенция по правам человека 1999-VIII).

79. Что касается аргументов заявителей по поводу того, что лидеры ***Refah*** не преследовались в судебном порядке и не были осуждены, Суд заметил, что действия, нарушающие принцип секуляризма, более не являются наказуемыми преступлениями в Турции. Также известно, что ***Refah*** выступала против уголовного наказания за подобные действия. Суд заметил в связи с этим, что Necmettin Erbakan ясно выразил позицию ***Refah*** на партийной конференции 10 октября 1993 г. против уголовных санкций за подобные деяния, говоря: «За 4 года нашего пребывания в правительстве пресловутая статья 163 Кодекса (пытки) никогда не применялась по отношению к какому-либо ребенку в этой стране». Суд считает, что истцы не должны делать выводов на основании того, что лидеры ***Refah*** никогда не были осуждены за действия, нарушающие принцип секуляризма, в период, когда такие действия не являлись наказуемыми преступлениями в Турции. Однако истцы сами ранее выступали за данную меру во время изменения закона (см. ***mutatis mutandis решение Pine Valley Developments Ltd. and Others v. Lreland*** от 29 ноября 1991 г., Серия А № 222, стр. 21-22, § 47, и решение ***Kolompar v. Belgium*** от 24 сентября 1992 г., Серия А № 235-С, стр. 54, § 32)

80. Что касается аргументов заявителей о том, что ***Refah*** не предлагала реформиро-

вания Конституции Турции ни в своем уставе, ни в программе, составленной совместно с партнером по коалиции (партией «Истинного пути» ***(Dogru Yol)***), Суд повторил, что не исключена возможность того, что программа политической партии может скрывать цели и намерения, отличные от первоначально провозглашенных. Чтобы убедится в обратном, необходимо сравнить содержание программы с действиями партии и позицией, которую она отстаивает (см. дело ***United Communist Party and Others v. Turkey,*** стр. 27, § 58). В настоящее время именно публичные заявления и политические утверждения, сделанные лидерами ***Refah***, выявили цели и намерения партии, которые не были закреплены в ее уставе (см. ***mutatis mutandis*** решение ***Socialist Party and Others v. Turkey,*** стр. 1257-58, § 48). Более того, невозможно было ожидать, что ***Refah*** включит антисекуляристские цели в свою объединенную программу. Это являлось компромиссом, достигнутым совместно с правоцентристской партией.

81. Следовательно, Суд полагает, что наказание, которому были подвергнуты истцы, можно действительно считать основанным на «острой социальной необходимости», так как лидеры ***Refah*** под предлогом переопределения принципа секуляризма объявили о своих намерениях установления плюрализма правовых систем и введения шариата, а также заняли нечеткую позицию в отношении применения силы для получения и удержания власти. Суд придерживается мнения, что, несмотря на то, что границы действия государства при рассмотрении вопроса о роспуске партии должны быть весьма узкими, так как плюрализм идей и партий является неотъемлемой частью демократии, государство может предотвратить исполнение политического курса, который несовместим с положениями Конвенции, пока не сделана попытка его осуществления через конкретные шаги, которые могли бы нарушить мир граждан и демократический режим страны.

82. Остается определить, было ли вмешательство пропорциональным преследуемым законным целям. Суд ранее постановил, что роспуск политической партии совместно с временным запретом лидерам ***Refah*** осуществлять политическую деятельность были суровыми мерами, и что такие меры могут применяться только в самых серьезных случаях (см. ранее приведенное решение ***Socialist Party and Others v. Turkey,*** стр. 1258, § 51). В настоящем деле Суд постановил, что рассматриваемое вмешательство соответствовало «острой социальной необходимости». Следует также заметить, что после роспуска Refah только пять членов парламента (включая заявителей) временно лишились места в парламенте и роли лидеров политической партии. Остальные 152 члена парламента продолжали свою деятельность в парламенте, их политическая карьера не пострадала. Более того, истцы не утверждали, что ***Refah*** и ее члены потерпели значительные денежные убытки в связи с переводом их средств в Казначейство. Суд полагает, в связи с этим, что природа и суровость вмешательства также являются факторами, которые должны учитываться при определении пропорциональности вмешательства (см. например ***Surek v. Turkey*** (№1) [GC], № 26682/95, § 64, ЕКПЧ, 1999-IV).

83. Учитывая узкие границы усмотрения, доступные национальным властям по контролю за политическими партиями, Суд считает, что вмешательство не являлось непропорциональным преследуемым законным целям, так как они отвечали «острой социальной необходимости», и что причины, приведенные Конституционным судом в качестве оснований для роспуска ***Refah*** и временного лишения истцов определенных политических прав, являлись «существенными и достаточными».

84. Следовательно, нарушения статьи 11 Конвенции в этом случае установлено не было.

Горжелик (Gorzelik) и другие против Польши[1]

Судебное решение от 20 декабря 2001 г.
(Application no. 44158/98)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

Заявители являлись польскими гражданами, которые желали зарегистрировать новую организацию под названием «Союз людей силезской национальности». Польские власти отказали в регистрации данного объединения на основании того, что и название организации, и определенные положения союзного меморандума об ассоциации, который характеризует силезцев как «национальное меньшинство», предполагали, что их реальными намерениями было изменение положений избирательного законодательства, которое предоставляет привилегии «национальным меньшинствам».

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

(...)

О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

33. Заявители жаловались на польские власти, которые отказали в регистрации их ассоциации под названием «Союз людей силезской национальности». Они утверждали о нарушении ст.11 Конвенции.

А. Было ли вмешательство?

34. Все выступления перед судом свидетельствовали о том, что отказ в регистрации ассоциации заявителей равняется вмешательству в их свободу ассоциаций. Суд принял такое же мнение.

В. Было ли вмешательство оправданным?

1 Источник: резюме составлено Объединенной общественной законодательной инициативой; неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.

35. Такое вмешательство противоречит ст.11 Конвенции, если оно не было «предусмотрено законом», преследовало одну или более законных целей согласно § 2 этой статьи и было «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.
(...)

1. «[Вмешательство] предусмотрено законом»

a) Аргументы сторон

Заявители

36. Заявители утверждали, что вмешательство в их право создавать ассоциацию не было «предусмотрено законом». Они утверждали, что, согласно Закону об ассоциациях и Конституционным положениям, суды могут отказывать в регистрации ассоциации, но только в случае, если было установлено несоответствие меморандума об ассоциации законодательству. Подобное утверждение не может носить общего характера. Суды были обязаны опираться на конкретное (или предполагаемое) нарушение законных норм, которое могло быть обусловлено содержанием меморандума об ассоциации. В представлении заявителей ни суды, ни правительство, имея дело с данным случаем, не основывались ни на одном из этих положений.

Правительство

37. Правительство считает, что вмешательство было «предусмотрено законом». Национальные суды выносили свои решения, основываясь на положениях законодательных актов, в частности, на ст.ст. 14 и 16 Закона об ассоциациях, которые предусматривали возможность отказа в регистрации ассоциации, которая не соответствует условиям, изложенным в Законе. Более того, конституционные положения запрещали регистрацию ассоциаций, цели и деятельность которых противоречили бы Конституции или кодексам. И, наконец, правительство подчеркнуло, что положения, устанавливающие условия регистрации ассоциаций, были сформулированы четко и ясно, позволяя лицу определить свою позицию и действия, следовательно, обладали критерием «предвидения» закона с точки зрения Конвенции.

b) Оценка Суда

38. Суд отмечает, что Верховный Суд и Апелляционный Суд Катовице в отказе регистрировать ассоциацию заявителей полагались на положения национального законодательства, в частности, на ст.32 Конституции, ст.ст.5 и 58 Гражданского кодекса и ст.ст.8, 10 (1, 4) и 14 Закона об ассоциациях. Суд соответственно поддерживает тот факт, что вмешательство было «предусмотрено законом».

2. «Правомерность цели [вмешательства]»

a) Аргументы сторон

Правительство

39. Правительство утверждало, что вмешательство в право заявителей преследовало законные цели — предотвращение беспорядка и защита прав и свобод других лиц. Правительство также отмечало, что заявители, действуя в обход избирательного закона, пытались использовать законную процедуру регистрации ассоциации, чтобы получить статус «национального меньшинства».

40. Правительство далее подчеркивало, что компетентные суды правильно утверждали в своих решениях, что регистрация ассоциации заявителей как организации национальных

меньшинств повлечет за собой серьезные последствия для правового порядка государства. Таким образом, у силезцев, которые не являются, по сути, нацией, но выступают в качестве одной из нескольких этнических групп Польши, появилась бы возможность истребовать определенные привилегии, предоставляемые польским законодательством национальным меньшинствам. Ассоциация заявителей, по мнению правительства, неизбежно получила бы специальные права, предоставляемые Законом о парламентских выборах 1993 г. Согласно этому закону, избирательные комитеты зарегистрированных организаций и национальных меньшинств имели право освобождения от пятипроцентного порога голосов, необходимых для принятия участия в распределении мест в Парламенте.

41. Правительство продолжало утверждать, что власти должны были проявить должное внимание к возможным последствиям регистрации ассоциации заявителей, которые могли привести к ущемлению прав других этнических групп Польши. Если бы силезская этническая группа получила статус национального меньшинства благодаря регистрации своей организации, принцип равенства перед законом был бы нарушен. Другие этнические группы польских граждан, к примеру, гурали, кашубы или мазуры, были бы очевидно дискриминированы.

Заявители

42. Заявители считали, что аргументы правительства были основаны на предположениях и гипотезах, а не на свидетельских показаниях, которые учредители «Союза людей силезской национальности» давали во время разбирательства дела в польских судах. Они утверждали, что в меморандуме об ассоциации нет ничего, что могло бы сформировать почву для предположений о том, что члены Союза в действительности желали получить юридическое признание силезцев как национального меньшинства и, таким образом, возможность пользоваться привилегиями национальных меньшинств, предусмотренных законодательством Польши.

43. Наконец, заявители попросили Суд отвергнуть аргумент правительства о том, что вмешательство в право заявителей преследовало цели поддержания принципа равенства перед законом и предотвращения дискриминации в отношении других этнических или региональных групп.

b) Оценка Суда

44. Суд усмотрел, что Верховный и Апелляционный суды приняли решение о противоречии возможной регистрации ассоциации заявителей законодательству, особенно в свете названия ассоциации, которое, по их мнению, имеет связь с несуществующей нацией, и, таким образом, вводило бы общественность в заблуждение. Суды также постановили, что регистрация ассоциации как союза представителей национального меньшинства повлечет за собой серьезные последствия для других этнических групп Польши. Такая спорная мера, соответственно, предпринята в целях «предотвращения беспорядков» и «защиты прав и свобод других лиц», которые являются законными целями согласно ст.11 Конвенции.

3. «Необходимость в демократическом обществе»

a) Аргументы сторон

Заявители

45. Заявители утверждали, что отказ в регистрации их ассоциации не являлся необходимым для достижения целей, преследуемых властями. По их представлению, аргументы,

выдвинутые правительством и, ранее, представителями местных властей, не отвечают концепции «острой социальной необходимости», как это было интерпретировано судом. Заявители также говорят о несоответствии мер, предпринятых в отношении ассоциации, заявленным правительством целям. В связи с этим заявители подчеркнули, что отказ в регистрации их ассоциации был основан на единственном факте, что в предложенном названии содержалось слово «национальность». Этот термин, по мнению властей, не может быть применен к силезцам. Однако усмотрение правительства являлось произвольным, потому что польское законодательство не дает определения терминам «этническое» или «национальное» меньшинство и не предполагает процедуры, согласно которой меньшинства могли бы добиваться правового признания.

46. В этой связи заявители критиковали власти за использование установленной законом процедуры регистрации ассоциаций для разрешения вопроса о принадлежности силезцев к национальным меньшинствам вместо того, чтобы решать вопрос о том, соответствует ли ассоциация условиям, закрепленным в Законе об ассоциациях, что по определению несовместимо с принципами демократического государства и нормами законодательства.
(...)

48. Заявители также утверждали, что в случае регистрации организации власти имели бы в своем распоряжении способы проверки и контроля соответствия деятельности и принципов организации законодательству. Возможным было бы использование таких мер, как аннулирование неправомерных решений ассоциации, или ликвидация последней в соответствии с Законом об ассоциациях.

49. В свете всего вышеперечисленного заявители считали, что предполагаемое вмешательство в их право вступать в ассоциацию с другими лицами не было необходимо в демократическом обществе для предотвращения беспорядка и защиты прав других лиц.

Правительство

50. Правительство осознает тот факт, что исключения, предусмотренные ст.11 Конвенции, должны быть четко определены, и что только вынужденные причины оправдывают ограничения свободы ассоциаций. Правительство подчеркнуло, что государства самостоятельно определяют границы вмешательства в этой сфере — степенью соответствия целей и деятельности ассоциации национальному праву.

51. Следовательно, продолжало правительство, власти должны были предпринять определенные шаги для того, чтобы проверить, что название ассоциации не будет путать общественность, а также не явится причиной споров и разногласия среди других членов общества.

52. Правительство признало, что человек имеет право делать собственный выбор о желании или нежелании принадлежать к определенному меньшинству. Однако данное утверждение как таковое не может наделить группу статусом национального меньшинства. Таким образом, Верховный и Апелляционный суды справедливо заметили, что вопрос выбора принадлежности должен относиться к существующей нации или национальности, что, в случае силезцев, которые являлись этнической группой, не валидно.

53. Правительство также добавило, что ни Конституция Польши, ни любой другой законодательный акт не предусматривают специальную процедуру, определяющую способы

правового признания меньшинства. Однако такое признание было возможным через процедуру регистрации ассоциации, объединяющей некоторую группу лиц, с условием проведения проверок на соответствие группы требованиям для признания ее меньшинством. Некоторые национальные меньшинства, к примеру, немцы, белорусы, украинцы, литовцы, словаки и чехи формально были признаны меньшинствами в двусторонних соглашениях о добрососедских отношениях и сотрудничестве, которые Польша заключила в последние годы.

54. Наконец, обращаясь к обстоятельствам, сопровождающим отказ в государственной регистрации ассоциации заявителей, правительство придало важное значение тому факту, что заявители отказались вносить (даже незначительные) исправления в наиболее спорные положения меморандума об ассоциации, а также изменять название организации. Если бы заявители сократили или изменили спорный § 30 меморандума, их ассоциация могла быть зарегистрирована. По мнению правительства, удаление положений данного параграфа не противоречило бы общей концепции заявителей, особенно в случае, если предполагаемая деятельность организации могла бы осуществляться и без учета данной части заявленного меморандума об ассоциации. Таким образом, правительство пришло к выводу, что вмешательство в право заявителей на объединение с другими лицами не может считаться неправомерным, в соответствии со ст.11 Конвенции.

b) Оценка Суда

1) Основные принципы прецедентного права Суда

55. Суд, возвращаясь к обстоятельствам дела, говорит о том, что право создавать ассоциацию закреплено в ст. 11 Конвенции. Главным аспектом права на свободу ассоциаций является возможность граждан учреждать в соответствии с законодательством союзы для осуществления совместных действий в сфере общих интересов. Без наличия этой возможности право на объединение не будет иметь практического значения. Наличие положений национального законодательства, защищающих свободу ассоциаций, а также правоприменительная практика государства указывают на уровень развития демократии в данной стране. Государства проверяют соответствие целей и деятельности ассоциации национальному правовому порядку способами, совместимыми с Конвенцией, факт проверки также является предметом пересмотра конвенционными органами (см. дело ***Sidiropoulos and Others v. Greece*** от 10 июля 1998, Судебные решения и постановления 1998-IV, стр. 1614-15, § 40).

56. Конвенция требует, чтобы любое вмешательство в осуществление права на свободу ассоциаций было оценено должным образом с учетом «необходимости в демократическом обществе». Обоснованное вмешательство — это вмешательство, суть которого коренится в принципах демократического общества (см. дело ***United Communist Party and Others v. Turkey*** от 30 января 1998, Судебные решения и постановления 1998-I, стр. 21, §45).

57. Термин «необходимый», используемый в ст.11 Конвенции, не имеет такой гибкости интерпретации как, положим, термин «полезный» или «желаемый». К тому же, плюрализм и толерантность являются отличительными признаками «демократического общества». Несмотря на то, что интересы лиц могут быть в случайном порядке субординированы в пользу той или иной группы, демократия означает, что взгляды большинства

превалируют не всегда. Должен быть достигнут баланс, который создаст условия для честного и надлежащего обращения с меньшинствами, а также позволит избежать злоупотреблений со стороны доминирующих позиций (см. дело ***Young, James and Webster v. United Kingdom*** от 13 августа 1981, серии А №44, стр.25, ***Chassagnou and Others v. France [GC],*** №25088/95 b 28443/95, ECHR 1999-III стр.65, § 112).

58. Следовательно, исключения, установленные ст.11 Конвенции, не могут быть истолковано двояко: только обоснованные и законные причины могут оправдать ограничение свободы ассоциаций. Поэтому, говоря о степени необходимости вмешательства в соответствии с параграфом 2 ст.11, государство жестко ограничено пределами «возможного оправдания вмешательства», которое должно соответствовать принимаемым и пересматриваемым решениям Суда. Европейский Суд дает оценку решениям национального уровня (см. дело ***Socialist Party and Others v. Turkey*** от 25 мая 1998 г., стр.1258, § 50). Когда Суд выносит свое решение, его задачей не является обоснование своего мнения перед национальными властями, но, скорее, пересмотр обстоятельств дела в контексте ст.11 Конвенции, а также уже вынесенных Судом решений. Это не значит, что решение будет ограничено проверкой добросовестности, тщательности и благоразумности исполнения государством-ответчиком обязательств по Конвенции. Суд должен также обратить внимание на предполагаемое вмешательство в право в обстоятельствах конкретного дела и определить, являлось ли вмешательство «соответствующим законной цели», было ли оно «обоснованным и значимым». Суд должен убедиться, что национальные суды должным образом применяли стандарты, соответствующие принципам ст.11 Конвенции и, более того, что в своих решениях они основывались на объективной оценке фактов дела (см. дело ***Socialist Party and Others v. Turkey***).

59. В этой связи Суд говорил, что свобода ассоциаций не абсолютна и что в определенных делах следует принимать во внимание тот факт, что необходимость защищать конвенционные права может привести к ограничению других прав или свобод, установленных Конвенцией (см., ***mutatis mutandis***, дело ***Otto-Preminger-Institut v. Austria*** от 20 сентября 1994, серии А №295-А, стр. 18 и 19, § 47 и § 50). Сложно сбалансировать конфликт индивидуальных интересов и прав. Обстоятельства дела могут включать в себя рассмотрение политических и социальных вопросов, разрешение которых может существенно отличаться на различных стадиях развития демократического общества (см. ***mutatis mutandis***, дело ***Handyside v. United Kingdom*** от 7 декабря 1976, серии А № 24, стр.22 § 48).

60. В контексте настоящего дела Суд отметил, что при оценке пропорциональности вмешательства во внимание должны быть приняты также природа и строгость оспариваемой меры (см. ***mutatis mutandis***, дело ***Okcuoglu v. Turkey [GC],*** №24246/94, ECHR 1999-IV, § 49). Более того, Суд признал, что в некоторых делах применение решительных, или даже радикальных, мер, включая немедленную и постоянную конфискацию имущества организации, может быть оправдано по статье 11 Конвенции (см. дело ***Socialist Party and Others v. Turkey***, § 51; и ***Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey,*** №41340/98, 41343/98, 41344/98, § 81 et. Seq., ECHR 2001-...).

2) Применение вышеуказанных принципов к настоящему делу

61. Суд отметил, что польские власти, обосновывая отказ в регистрации ассоциации заявителей под названием «Союз людей силезской национальности», основывались на

том, что предложенное название и конкретные положения союзного меморандума об ассоциации, характеризующего силезцев как «национальное меньшинство», подразумевают, что истинными намерениями заявителей являлся «обход» положений избирательного закона страны. Важен также и факт, что признание данной этнической группы «национальным меньшинством» в процессе регистрации ассоциации заявителей автоматически присваивал бы им право на специальные привилегии, которые предоставляются национальным меньшинствам законодательством (см. § 40 выше).

В дальнейшем власти опирались на позицию (с который заявители не соглашались) о том, что силезцы являются не «нацией» или «национальным меньшинством», а скорее одной из этнических групп польских граждан. Соответственно, название, выбранное заявителями для ассоциации, обманывало бы общественность и противоречило бы закону. Обосновывая свою позицию, правительство ссылается на принцип равенства перед законом, утверждая, что регистрация ассоциации, заявленной как «Союз людей силезской национальности», может привести к дискриминации в отношении других этнических групп (см. § 41 выше).

62. Суд подчеркнул, что в его обязанности не входит выражение собственного мнения относительно обоснованности заявления о принадлежности силезцев к «национальным меньшинствам». На самом деле, интерпретация формулировки «национальное меньшинство» представляется Суду наиболее сложной — даже в контексте международных документов, в т.ч. Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств. В настоящее время польское законодательство не дает четкого единообразного определения данного термина. Привилегии, предусмотренные законом в контексте законодательства о парламентских выборах, предоставляются исключительно зарегистрированным ассоциациям национальных меньшинств. В то же время, на местном уровне не существует законодательно установленной процедуры признания национального или другого меньшинства (см. §§ 45 и 53). Следовательно, группы, которые не были признаны национальными меньшинствами в соответствии с двусторонними соглашениями о сотрудничестве между странами (упомянутые, среди прочего, в § 53), могут получить только «непрямое» признание в качестве национального меньшинства — через процедуру регистрации ассоциаций.

(...)

64. Суд, однако, отметил, что ключевой аспект настоящего дела заключается в оценке того, были ли заявители лишены возможности формировать ассоциацию для целей, перечисленных в §7 заявленного ими меморандума об ассоциации, положения которого включали, к примеру, цели «пробуждения и усиления национального сознания силезцев». Следует установить, были ли учредители готовы к компромиссу по вопросам, на обсуждении которых настаивало государство. Эти вопросы касались, как уже было отмечено, названия ассоциации и содержания § 30 меморандума об ассоциации. Суд далее отметил, что позиция властей по данному поводу не кажется ему необоснованной. Параграф 30 меморандума об ассоциации гласит, что «[Союз] является организацией силезского национального меньшинства». Три решающих и наиболее спорных слова этой фразы — «организация», «национальное» и «меньшинство» — содержатся также в ст.5 (1) Закона о парламентских выборах, предусматривающего условия освобождения от набора определенного процента голосов, необходимых для принятия участия

в распределении мест в Парламенте. Совпадения в терминологии, а также спорность названия организации, предложенного заявителями, создает впечатление о том, что в будущем члены ассоциации будут, кроме стремления к достижению программных целей, пытаться участвовать в выборах.

65. В этой связи Суд не мог не отметить, что заявители могли бы развеять сомнения властей, просто изменив или исправив название ассоциации (см. §16 выше). Эти изменения, по мнению Суда, не имели бы тяжелых последствий для деятельности Союза как ассоциации, не препятствовали бы достижению членами ассоциации поставленных целей.

66. Суд также отмечает, что суть плюрализма и демократии заключается в компромиссе, который достигается в диалоге различных сторон и групп лиц. Иногда нужно быть готовыми ограничить некоторые из своих свобод, чтобы способствовать обеспечению стабильности в государстве. Это, в частности, касается отношения к избирательной системе, которая имеет большое значение в демократическом государстве. Суд установил, что в обстоятельствах настоящего дела действия властей были оправданы с точки зрения защиты избирательной системы государства — системы, которая является необходимым элементом надлежащего функционирования «демократического общества» в толковании ст.11 Конвенции.

Таким образом, единогласным решением Суда нарушения ст.11 Конвенции установлено не было.

Шассану (Chassagnou) и другие против Франции[1]

Судебное решение от 29 апреля 1999 г.
(Applications №25088/94, 28331/95 and 28443/95)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

Французский закон требовал от некоторых землевладельцев их присоединения к Ассоциации охотников с целью регулирования охоты на их земле. Заявители по причине этических соображений выступали против охоты и утверждали, что их не должны принуждать ко вступлению в ассоциацию против их желания.

Решение суда

Европейский Суд по правам человека решил, что подача иска против заявителей предусматривалась законом и преследовала правомерную цель. Однако Суд отметил, что взгляды истцов по поводу охоты достойны уважения в демократическом обществе. Закон обязывал гражданина присоединиться к ассоциации, идеи которой противоположны его собственным убеждениям, а также обязывал гражданина как члена ассоциации передать свои права на землю для того, чтобы ассоциация могла достигнуть цели, которые он, в частности, не одобрял. Суд считал, что это не соответствует необходимости соблюдения справедливого баланса интересов, и поэтому не является пропорциональным преследуемой цели.

Исход дела: имело место нарушение ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции
(...)

96. Заявители утверждали, что пострадали от нарушения свободы ассоциаций на том основании, что в соответствии с положениями Закона *Loi Verdeilie* автоматически про-

1 *Источник: резюме составлено Объединенной общественной законодательной инициативой; неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.*

тив своей воли стали членами Ассоциации охотников, которую в соответствии с законом покинуть не могли. Их жалоба основывалась на ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенция).

Применимость статьи 11 Конвенции

97. Заявители утверждали, что Ассоциация охотников является юридическим лицом частного права, и, таким образом, Закон *Loi Verdeilie* намеренно отсылает к Закону об ассоциациях от 1 июля 1901 г. Председателем Ассоциации являлся охотник, избранный такими же охотниками. Ассоциация не была наделена прерогативой органа государственной власти за пределами общего права, так как официального одобрения властей недостаточно для преобразования частной ассоциации в публичный административный орган.

98. Правительство, с другой стороны, считало, что ассоциации типа *ACCA* являются публичными ассоциациями, наделенными Парламентом прерогативами органа государственной власти, и соответственно находятся вне действия ст.11 Конвенции. *ACCA* можно основать, к примеру, с согласия префекта, тем самым *ACCA* не обладает правом принятия собственного устава или внутренних правил. Кроме того, префект обладает правом контроля и применения санкций против *ACCA*, правом первичного одобрения любой поправки правил, а также дисциплинарными полномочиями.

Правительство полагало, что, несмотря на то, что ассоциации учреждаются в соответствии с Законом от 1 июля 1901 г., они являются публичными пара-административными учреждениями, внутренние руководящие органы которых напоминают органы общественных объединений, но уставы которых отличаются от обычных ассоциаций, так как они подчиняются смешанному правовому режиму, содержащему элементы как частного, так и публичного права. Жалоба на нарушение ст. 11 была, соответственно, несовместима *ratione materiae* с условиями Конвенции.

99. Суд обращает внимание на то, что вопрос регулирования *ACCA* частным или публичным правом далек от статуса разрешенной проблемы во французском законе. Административный суд г. Бордо, например, в своем решении от 16 ноября 1989 г. постановил, что: «Хотя для достижения целей, закрепленных Законом *Loi Verdeilie, [ACCA]* наделяются прерогативами органа государственной власти, они, тем не менее, остаются частными юридическими лицами», и решил, что «принимаемые ими решения..., особенно в отношении предоставления членства или исключения из него, являются действиями частного права и не являются предметом рассмотрения административными судами». Такой подход использовался и гражданскими судами, рассматривающими дело *Шассану и другие против Франции*. С другой стороны, в приговоре против заявителей (*Mr. Dumont and Others and Mrs. Montion*), которые подали апелляцию в административные суды на отказ префекта изъять их земли из охотничьих угодий Ассоциации, упомянутые суды ссылались на прерогативы органа государственной власти, предположительно предоставленным *ACCA*...

100. Однако вопрос не в том, является *ACCA* согласно французскому законодательству частной ассоциацией, публичной, пара-государственной ассоциацией или ассоциацией смешанного типа, а в том, распространяется ли действие ст.11 Конвенции на такие ассоциации *(ACCA)*. Если бы Высокие Договаривающиеся Стороны были способны по своему усмотрению классифицировать ассоциацию как «публичную» или «пара-административную» для того, чтобы исключить ее из-под действия ст.11, тогда бы существовала возможность несовместимости с предметом и целями Конвенции, которая закрепляет не теоретические или иллюзорные, но практически применимые и эффективные, права.

Свобода мысли и мнения, а также свобода слова, гарантируемые ст.ст.9 и 10 Конвенции, имели бы очень ограниченные возможности, если бы не сопровождались гарантией баланса мнений или идей в обществе, и особенно через ассоциации лиц, имеющих одни и те же усмотрения, идеи или интересы. Термин "ассоциация" имеет автономное значение; классификация по внутригосударственному закону имеет только относительное значение и составляет не более чем отправную точку.

101. Верно, что *ACCA* обязаны своим существованием Парламенту, но Суд обращает внимание на то, что они, тем не менее, ассоциации, созданные в соответствии с Законом от 1 июля 1901 г. В Ассоциации охотников состоят охотники или землевладельцы, а, следовательно, частные лица, *a priori* желающие объединить свои земли ради охоты. Точно так же тот факт, что префект контролирует деятельность этих ассоциаций, не достаточен для доказательства того, что они включены в структуры (систему, строй) государства. Кроме того, нельзя утверждать, что согласно Закону *Loi Verdeilie* ассоциации обладают прерогативами за пределами общего права, будь то административное, процессуальное или дисциплинарное законодательство, или что они используют процедуры органа государственной власти подобно профессиональным ассоциациям.

102. Суд, соответственно, считает подобно Комиссии, что *ACCA* - действительно «ассоциация» созданная для целей ст.11.

B. Соответствие статье 11 Конвенции

1. Было ли вмешательство?

103. Представшие перед Судом не оспаривали того факта, что обязательство присоединиться к Ассоциации охотников, наложенное на заявителей Законом *Loi Verdeilie*, явилось вмешательством в «негативную» свободу ассоциаций. Суд разделяет это мнение, и, соответственно, рассмотрит жалобу согласно ст.11 в свете ст.9 Конвенции, так как защита мнения является одной из целей свободы ассоциаций.

2. Оправдано ли вмешательство?

104. Такое вмешательство не нарушает ст.11 Конвенции в том случае, если оно «предусмотрено законом», преследует одну из законных целей, содержащихся в параграфе 2 и является «необходимым в демократическом обществе» для достижения этой цели или целей.

a) «Предусмотрено законом»

105. Представшие перед Судом согласились, что вмешательство было предусмотрено законом, т.к. обязательство для заявителей присоединиться к *ACCA* было предусмотрено Законом *Loi Verdeilie* 1964 г., в особенности ст.L. 222-9 и L.222-19 § 3, а также Кодексом Сельской местности.

b) Правомерная цель

106. Правительство утверждало, что вмешательство имело законную цель защиты прав и свободы других лиц. Путем объединения небольших участков земли и требования от их владельцев присоединиться к Ассоциации, Закон *Loi Verdeilie* стремился гарантировать демократическое участие в охоте, для того, чтобы предоставить как можно большему числу людей доступ к проведению досуга, который иначе остался бы исключительной прерогативой крупных землевладельцев.

107. Заявители, напротив, считали, что охота была не чем иным, как досугом для тех, кто этим увлекается. Хотя заявители не оспаривали право охотников «наслаждаться» и принимать участие в охоте, они полагали, что Парламент не должен был принуждать ко вступлению в Ассоциацию охотников тех, кто был против этого и чьи цели и идеи они не одобряли.

108. Комиссия считала, что охота является древним занятием, которое насчитывает уже несколько тысячелетий, однако, верно и то, что с развитием сельского хозяйства, урбанизации и нового образа жизни главной целью охоты в настоящее время является получение удовольствия и расслабления тем, кто участвует в поддержании этой традиции. Однако на государство может возлагаться ответственность за организацию и регулирование досуга, особенно это касается обязанности гарантировать от имени общества безопасность людей и их собственности. Суд, соответственно, считает, подобно Комиссии, что законодательство по обсуждаемому вопросу преследовало законную цель в соответствии с параграфом 2 ст.11 Конвенции.

c) «Необходимо в демократическом обществе»

109. Заявители утверждали, что не было необходимости в принуждении людей к охоте как к проведению досуга против их воли. Кроме того, то обстоятельство, что они должны были присоединиться к Ассоциации, препятствовало их эффективному членству в ассоциациях по защите природы, т.к. по этическим соображениям это являлось противоположным охоте, и они не могли передать свои права на землю ассоциациям по защите природы для создания там заповедников.

110. Правительство сослалось на то, что, так как ассоциации охотников являются ассоциациями, на которые распространяется действие Закона 1901 г., к ним применяются принципы общего права. Таким образом, члены ассоциаций могли свободно определять направление деятельности своих ассоциаций, и не охотящимся землевладельцам ничего не мешало в этом участвовать, т.к. они подобно остальным членам имели право голосовать на общих собраниях и принимать активное участие в деятельности ассоциации.
Если они не пожелали использовать эту возможность, следовательно, обязательство присоединиться к Ассоциации не имело никаких принудительных последствий, т.к. в соответствии со ст.L.222-19 Кодекса Сельской местности не-охотники, в отличие от других членов ассоциации, не были обязаны вносить взносы или вклад с целью возмещения любого дефицита бюджета ассоциации. В этом отношении ситуация не-охотников была противоположна той, которая была рассмотрена Судом в ранее упомянутом деле ***Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland*** в связи с тем, что автоматическое членство в *ACCA* являлось только последствием передачи прав на землю, а не ее предварительным условием, тогда как членство в ассоциации в Исландском деле было обязательным условием для продолжения деятельности.

111. Суд полагает, что различие, которое правительство стремилось показать между обязательством землевладельца по передаче прав на землю и его обязательствами как физического лица присоединиться к ассоциации против его желания, кажется искусственным. Необходимо также помнить, что французский Парламент предусмотрел возможность передачи прав в области охоты путем обязательного членства ответственного лица в ассоциации по управлению объединенными землями. Вопрос обязательной передачи прав в области охоты на территории земельного участка является таковым в пределах мирного пользования собственностью, которое гарантировано ст.1 Протокола № 1.

112. Суд еще раз повторяет, что при оценке необходимости данной меры должно соблюдаться множество принципов. Термин "необходимо" не является синонимом таких терминов, как "полезно" или "желательно". Кроме того, плюрализм, терпимость и широкие взгляды — признаки "демократического общества". Хотя индивидуальные интересы должны при случае подчиняться интересам определенной группы, демократия не просто подразумевает того, что взгляды большинства должны всегда преобладать: должен быть достигнут баланс, гарантирующий справедливый и надлежащий учет интересов меньшинств, при котором исключается любое злоупотребление доминирующим положением. Наконец, любое ограничение права, закрепленного в Конвенции, должно быть пропорционально преследуемой законной цели.

113. В настоящем деле единственной целью правительства в оправдании вмешательства была «защита прав и свобод других лиц», эти «права и свободы» закреплены среди других гарантий Конвенции или ее Протоколов. Надо признать, что необходимость их защиты может привести государства к ограничению других прав или свобод, сформулированных в Конвенции. Так, постоянный поиск баланса между основными правами каждого человека составляет основу «демократического общества». Баланс личных интересов, которые вполне могут находиться в противоречии — сложный вопрос, и Высокие Договаривающиеся Стороны должны иметь широкое поле деятельности для оценки такой ситуации, так как национальные власти располагают, в принципе, лучшими возможностями, чем Европейский Суд для оценки того, действительно ли существует «неотложная социальная необходимость» для оправдания вмешательства в права, гарантируемые Конвенцией.
Не однозначен вопрос, когда ограничения накладываются на право или свободу, гарантируемые Конвенцией с целью защиты других «прав и свобод». В таком случае только бесспорная необходимость может оправдать вмешательство в осуществление прав, гарантированных в Конвенции.
В данном деле правительство ссылалось на необходимость защиты или поощрения демократического участия в охоте. Даже, если предположить, что французский закон сохраняет «право» или «свободу» охотиться, Суд, как и Административный суд г. Бордо, обращает внимание на то, что это право или свобода не является идентичными праву, сформулированному в Конвенции, которое явно гарантирует свободу ассоциаций.

114.Чтобы определить, может ли быть оправдано требование к землевладельцам, которые не хотят охотиться, присоединиться к Ассоциации охотников, Суд обратил внимание на следующее: заявители по этическим соображениям выступали против охоты, и Суд полагает, что их «осуждения» в этом отношении достигли некоторого уровня убедительности, единства и важности, и поэтому достойны уважения в демократическом обществе (см. решение по делу ***Campbell and Cosans v.United Kingdom*** от 25 февраля 1982 г., Серия А № 48, стр 16-17, § 36). Соответственно, Суд полагает, что обязанность лиц, которые настроены против охоты, присоединиться к Ассоциации охотников может являться, ***prima facie***, несовместимой со ст.11 Конвенции. Кроме того, лицо не пользуется правом свободы ассоциаций, если в действительности свобода деятельности или осуществления выбора доступна ему, но в реальности нет возможности ее реализации или же она сокращена, так что она просто не имеет никакого практического значения.

115. Вопреки утверждению правительства, Суд обращает внимание на то, что в данном деле у заявителей нет реального шанса для выхода из членства. То обстоятельство, что

собственность включена в охотничьи угодья Ассоциации и то, что они не располагают достаточной площадью земли для предъявления возражения достаточно, чтобы их членство стало обязательным. Позже было решено, что землевладельцы, которые выступали против охоты, не были обязаны принимать активное участие в деятельности ассоциации. Хотя они в действительности по общему признанию становились членами ассоциации автоматически, они не были обязаны вносить взносы или вклады с целью покрытия возможного дефицита бюджета Ассоциации. Поэтому не было необходимой степени принуждения для подтверждения того, что ст.11 Конвенции была нарушена.
Суд полагает, что обстоятельство того, что заявители приняты в Ассоциацию для извлечения определенной пользы, а на самом деле исключительно из-за их статуса землевладельцев, не облегчает обязательной природы их членства.

116. Суд далее обращает внимание на то, что согласно ст.L.222-10 Кодекса Сельской местности вся собственность, принадлежащая государству, департаменту или муниципалитету, государственные леса и земля, принадлежащая Французской национальной железнодорожной компании – явно исключены из-под действия Закона *Loi Verdeille*. Другими словами, потребность в объединении земельных участков для охоты применима только к ограниченному количеству землевладельцев, мнения которых не учтены вообще. Более того, учреждение *ACCA* является обязательным только в 29 из 93 департаментов Франции, где действует Закон, и из приблизительно 36 200 департаментов Франции только 851 имеют право создавать ассоциации на добровольной основе, включая, в настоящем деле, департаменты Tourtoirac and Chourgnac-d'Ans в Dordogne, где ассоциации были учреждены в 1977 г. Наконец, Суд указывает на то, что любой землевладелец, обладающий более чем 20 га (60 в Creuse) или имуществом, находящимся в одном месте, может возразить против членства в *ACCA*.

117. В свете предыдущих соображений объяснения, выдвинутые правительством, не достаточны для подтверждения того, что была необходимость в принуждении заявителей вступить в *ACCA* их департаментов вопреки их убеждениям. Что же касается потребности защиты прав и свобод других для гарантии демократического участия в охоте, то обязательство землевладельцев присоединиться к *ACCA* только одного департамента не пропорционально законной цели. Суд не видит необходимости в объединении только небольших угодий, в то время как большие земельные участки, и государственные, и частные, защищены от участия в охоте. Заставлять человека с помощью закона присоединиться к ассоциации, идеи которой противоположны его соображениям и желаниям, и обязать его по причине его членства в этой ассоциации передать право собственности на его земельный участок так, чтобы данная ассоциация могла достигнуть поставленные цели, которые он не одобряет, идет в разрез со справедливым балансом противоречивых интересов, и это не является пропорциональным преследуемой цели. Поэтому нарушение ст.11 Конвенции имело место.

Предполагаемое нарушение статьи 11 Конвенции в совокупности со статьей 14

118. Заявители утверждали, что по причинам, уже выявленным в связи с предполагаемым нарушением ст.1 Протокола № 1 в совокупности со ст.14 Конвенции, они стали жертвами дискриминации, во-первых, как землевладельцы, т.к. крупные землевладельцы могли избежать любого ограничения их права на свободу ассоциаций, и, во-вторых, как лица, не занимающиеся охотой, т.к. вмешательство в их свободу ассоциаций через Закон *Loi Verdeilie* осуществлялось для исключительной выгоды охотников.

119. Правительство с этим не согласилось, в то время как Комиссия согласилась.

120. Суд считает, что проверка жалобы в соответствии со ст.11 в совокупности со ст.14 Конвенции аналогична проверке в соответствии со ст.1 Протокола № 1, поэтому нет причин для изменения предыдущего заключения. Ст.L.222-13 Кодекса Сельской местности действительно различает статус лиц в сопоставимых ситуациях, а именно: владельцы земли или прав охоты, с тех пор как те, кто обладает 20 га или большим количеством земли в одном месте, могут возразить против включения их земельных участков в охотничьи угодья *ACCA*, избегая, таким образом, обязательного членства в ассоциации, тогда как те, кто, подобно заявителям, обладает менее чем 20 или 60 га земли, не обладают такой возможностью.

121. Суд полагает, что правительство не предоставило возражений и разумного оправдания такого различия, посредством которого более мелкие землевладельцы обязаны становиться членами Ассоциации, а более крупные землевладельцы могут уклоняться от такой обязанности, «осуществляют ли они исключительное право на охоту на своей территории или предпочитают по собственным соображениям использовать землю с целью создания заповедника». Суд обращает внимание на то, что, во-первых, нет никакого объяснения, почему земельный участок в размере более 20 га не включается в охотничьи угодья *ACCA*, тогда как правительство утверждало, что целью *ACCA* является гарантия демократического доступа к охоте. Во-вторых, Суд полагает, что различие между мелкими и крупными землевладельцами в том, что касается свободы использовать свою собственность для цели иной, чем охота, не имеет никакого оправдания.

Поэтому Суд решил, что нарушение ст.11 Конвенции в совокупности со ст.14 имело место.

Объединенная Коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции[1]

Судебное решение от 30 января 1998 г.
(Application №19392/92)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

С момента основания Объединенной Коммунистической Партии Турции (ОКПТ) в 1990 г. правительство стремилось ликвидировать ее по нескольким соображениям. В частности, правительство полагало, что партия пытается добиться доминирования одного социального класса над другими, провозглашает себя преемником ранее ликвидированной политической партии, незаконно включает в свое название слово «коммунистическая», и нарушает территориальную целостность государства. Национальные суды Турции вынесли решение о ликвидации ОКПТ, вследствие чего руководителям ОКПТ было запрещено заниматься аналогичной деятельностью в составе любой другой политической группы.

Решение Суда

Европейский Суд решил, что политические партии являются одной из форм объединения, необходимых для надлежащего функционирования демократии и подпадающих под действие ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Хотя вмешательство правительства в деятельность ОКПТ было предусмотрено законом и направлено на достижение правомерной цели (защита национальной безопасности), оно не было «необходимым в демократическом обществе» поскольку:

- ОКПТ была ликвидирована исключительно на основании своего устава и программы, еще до того, как она смогла начать деятельность;
- Выбор названия Объединенной Коммунистической Партии Турции не может в принципе оправдать такую радикальную меру как ликвидация в отсутствие других конкретных доказательств того, что выбор названия представляет реальную угрозу обществу и государству;

1 Источник: неофициальный перевод Международного Центра Некоммерческого Права (ICNL), 2008 г.

• Не существовало оснований препятствовать существованию политической группы исключительно из-за того, что она намеревалась публично обсуждать положение определенного сегмента населения, а именно курдов;
• Не существовало доказательств того, что ОКПТ несет ответственность за проблемы терроризма в Турции.

Исход дела: имело место нарушение ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

18. Заявители утверждали, что роспуск Объединенной Коммунистической Партии Турции (Tŭrkiye Birleşik Komŭnist Partisi), а также запрещение для ее руководителей — г-на Саргина и г-на Ягчи (Mr. Sargin и Mr. Yagci) — занимать подобные посты в каких-либо других политических партиях являются нарушением их права на свободу объединения, гарантируемого ст.11 Конвенции...

A. Применимость статьи 11 Конвенции

1. Аргументы сторон

а) Правительство

19. Правительство заявляет, что ст.11 в любом случае не может применяться по отношению к политическим партиям. В случае, если в своем уставе или программе партия посягает на конституционный порядок государства, Суд должен вынести решение о неприменимости Конвенции *ratione materiae* или применить ст.17 вместо ст.11.
Даже беглое изучение Конвенции показывает, что ни ст.11, ни какая-либо другая статья не содержат упоминаний о политических партиях или ссылок на конституционные структуры государств. Важно отметить, что упоминание о политических объединениях содержится только в Протоколе № 1 (ст. 3), и не предусматривает никаких прав физических лиц, так как лишь перечисляет обязательства государств, в целом.
В отличие от других форм объединения, рассматриваемых в национальных конституциях в качестве проявления свободы объединения, нормы, касающиеся политических партий, обычно находятся в той части, которая относится к основным конституционным структурам. Так, например, обстоит дело в Германии, Дании, Испании, Франции, Италии и Греции.

20. Устав и программа ОКПТ явно несовместимы с основными конституционными принципами Турции. Выбрав для себя название «коммунистическая», ОКПТ в силу этого ссылалась на подрывную доктрину и тоталитарную политическую цель, подрывающую политическое и территориальное единство Турции, и подвергала опасности основополагающие принципы публичного права страны, такие как принцип секуляризма. «Коммунизм» неизбежно предполагает захват власти и ставит задачей установление такого политического порядка, который недопустим не только в Турции, но и в других государствах-членах Совета Европы. Кроме того, использование определенных названий было также запрещено в других правовых системах на Западе. В этом отношении правительство сссылалось на конституции таких стран, как Германия, Польша и Португалия. В любом случае, независимо от намерений ОКПТ и ее лидеров при выборе названия «Ком-

мунистическая» в 1990 г. (после падения Берлинской стены), данное название не могло, по мнению правительства, быть лишено политического смысла.

21. Более того, если бы ОКПТ смогла достичь своих политических целей, национальная и политическая целостность Турции была бы серьезно подорвана. Обозначив в своем уставе и программе различие между турками и курдами, ссылаясь на «национальную» идентичность курдов, предлагая конституционно признать «существование курдов», называя курдов «нацией» и заявляя об их праве на самоопределение, ОКПТ способствовала появлению раскола, который разрушил бы основы гражданства, не зависящего от этнического происхождения. Так как это было равносильно оспариванию принципов, являющихся основой государства, Конституционный Суд должен был рассмотреть конституционность данной политической цели. При этом он придерживался линии, принятой Конституционным Судом Германии в решении от 31 октября 1991 г. о праве иностранных граждан на участие в выборах в органы местного самоуправления, а также Конституционным Советом Франции в решении от 9 мая 1991 г. о статусе Корсики.
Согласно доводам, представленным правительством, государства-участники Конвенции ни на какой стадии не намеревались представлять свои конституционные институты, и, в частности, принципы, которые они считали неотъемлемыми условиями своего существования, на рассмотрение Страсбургских институтов. По этой причине, если политическая партия, такая как ОКПТ, подвергла сомнению такие институты и принципы, она не может требовать применения Конвенции или Протоколов.
В крайнем случае, в отношении ОКПТ следует применить ст.17 Конвенции, так как партия подвергла сомнению как основы Конвенции, так и свободы, гарантируемые ею. В этой связи, правительство сослалось на решения Комиссии по делам Глиммервеен и Хагенбеек против Нидерландов ***(Glimmerveen and Hagenbeek v. Netherlands)*** (заявление №8348/78 и №8406/78, D.R. 18, с. 187); Кюнен против Германии ***(Kŭhnen v. Germany)*** (заявление №12194/86, D.R. 56, с. 205); H., W., P. и K. против Австрии ***(H., W., P. and K. v. Austria)*** (заявление №12774/87, D.R. 62, с. 216); и Ремер против Германии ***(Remer v. Germany)*** (заявление №25096/94, D.R. 82-A, с.117). В условиях жесточайшего терроризма, в которых находилась Турция, необходимость предотвращения злоупотребления Конвенцией путем применения ст.17 была тем более очевидной, что власти Турции были вынуждены запретить использование «выражений» и создание «объединений», которые бы неизбежно подстрекали к насилию и вражде между различными группами общества Турции.

b) Заявители

22. Заявители утверждали, что политические партии, несомненно, подпадают под действие ст.11. Они указали, что сфера действия Конвенции не может быть ограничена рамками Конституции Турции. Внутреннее законодательство должно толковаться в свете Конвенции, а не наоборот.

c) Комиссия

23. Комиссия выразила мнение, что в тексте ст.11 не содержится ничего, что ограничивало бы сферу ее действия особой формой объединения или группы или предполагало бы, что она не распространяется на политические партии. Напротив, если рассматривать ст.11 Конвенции как юридическую гарантию, которая обеспечивает надлежащее функционирование демократии, то политические партии представляют одну из наиболее важных форм объединения, защиту которых она предусматривает. В этой связи Комиссия упомянула целый ряд решений, в которых она рассмотрела в соответствии со ст.11

различные ограничения деятельности политических партий и даже роспуск таких партий, тем самым, подтверждая, что ст.11 применяется к этому типу объединения (см. дело ***Коммунистической партии Германии***, заявление №250/57, Yearbook, т. 1, с. 222; ***Греческое дело***, Yearbook, т. 12, с.170, § 392; дело ***Франция, Норвегия, Дания, Швеция и Нидерланды против Турции***, заявления № 9940-9944/82, D.R. 35, с.143).
Во время разбирательства в Суде представитель Комиссии также заявил, что не было необходимости применять ст.17 Конвенции, поскольку рассматриваемое дело явно отличается от тех редких случаев, в которых Комиссия прибегала к данному положению. В таких случаях, цель оскорбительных действий заявителей заключалась в пропаганде насилия (см. упомянутое выше решение по делу ***Коммунистической партии Германии***) или вражды (см. упомянутое выше решение по делу ***Ремера***). Напротив, ни устав ОКПТ, ни ее программа не содержали ничего, что указывало бы на то, что эта партия не является демократической, или что она использует незаконные или недемократические методы, пропагандирует использование насилия, стремится подорвать демократическую и плюралистическую политическую систему Турции или преследует цели, которые имеют расистский характер или потенциально угрожают ликвидацией прав и свобод других лиц.

2. Оценка суда

24. Суд полагает, что в тексте ст.11 Конвенции содержится первоначальное указание на то, могут ли политические партии пользоваться положениями данной статьи. [Суд] отмечает, что, хотя ст.11 говорит о «свободе объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы...», союзное слово «включая» ясно указывает, что профсоюзы являются лишь одним из многих других примеров возможных форм осуществления права на свободу ассоциаций. Таким образом, не представляется возможным делать вывод, как это сделало правительство, что, сославшись на профсоюзы — по причинам, главным образом, имевшим отношение к актуальным в то время вопросам, — разработчики Конвенции стремились исключить политические партии из сферы действия ст.11.

25. Однако еще более убедительным, чем текст ст.11, Суд счел тот факт, что политические партии являются формой объединения, имеющей существенное значение для нормального функционирования демократии. В свете важности демократических процессов для конвенционной системы (см. ниже п.45), политические партии, несомненно, подпадают под действие ст.11 Конвенции.

26. Что касается утверждения правительства о том, что ОКПТ подвергала сомнению конституционный порядок Турции, и выводы, основанные на этом факте, следует в самом начале сказать, что на этой стадии Суд не должен выносить решения по поводу истинности данного утверждения или его обоснованности только на основании устава и программы данной партии. Суд в этой связи ссылается на свои замечания о необходимости оспариваемого вмешательства (см. ниже пп. 42-47).

27. Суд отмечает, с другой стороны, что объединение, включая политическую партию, не может быть лишено защиты Конвенции просто потому, что его деятельность, по мнению властей, подрывает конституционные структуры государства и требует наложения на нее ограничений. Как указывал Суд в прошлом, хотя, в целом, местные власти вольны предпринимать такие действия, которые они считают необходимым для соблюдения принципа верховенства права или для реализации конституционных прав, они должны делать это в соответствии со своими обязательствами по Конвенции, и эти действия мо-

гут быть предметом проверки, осуществляемой конвенционными органами (см. решение суда по делу Оупен Дор и Даблин Велл Вуман против Ирландии ***(Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland)*** от 29 октября 1992 г., серия A № 246-A, стр. 29, § 69).

28. В Преамбуле к Конвенций есть ссылка на «общее наследие политических традиций, идеалов, свободу и верховенство права» (см. ниже п. 45), первым воплощением чего и являются национальные конституции. С помощью созданной ею системы коллективного обеспечения реализации прав (см. решение по делу ***Лоизидоу против Турции (Loizidou v. Turkey)*** от 23 марта 1995 г. (предварительные возражения), серия A №310, с. 26, п. 70), Конвенция, на основе принципа субсидиарности укрепляет защиту, обеспечиваемую на национальном уровне, но никогда не ограничивает ее (ст. 60 Конвенции).

29. Более того, Суд указывает на то, что ст.1 Конвенции требует со стороны государств «обеспечения каждому, находящемуся под их юрисдикцией, прав и свобод, определенных в разделе I настоящей Конвенции». Данное положение разграничивает сферу Конвенции ***ratione personae***, ***materiae*** и ***loci*** (см. решение Суда по делу ***Ирландия против Соединенного Королевства (Ireland v. The United Kingdom)*** от 18 января 1978 г., серия A № 25, стр. 90, § 238). Она не устанавливает различия между типами правила или меры и не освобождает какую-либо часть «юрисдикции государств-членов» от контроля за соблюдением Конвенции.

30. Политическое и институциональное устройство государств-членов должно соответственно уважать права и принципы, закрепленные в Конвенции. В данном контексте не имеет большого значения, являются ли соответствующие положения конституционными (см., например, решение по делу Гитонас и другие против Греции ***(Gitonas and Others v. Greece)*** от 1 июля 1997 г., Доклады Решений и Постановлений 1997-IV) или только законодательными (см., например, дело ***Mathieu-Mohin and Clerfaut v. Belgium*** от 2 марта 1987 г., серии A № 113). Как только эти нормы становятся средством, используемым данным государством для осуществления своей юрисдикции, они должны быть проверены на соответствие Конвенции.

31. Более того, в некоторых случаях попытки провести различия между тем, что формирует часть государственных институциональных структур, и тем, что относится строго к фундаментальным правам, могут быть затруднительными и даже искусственным при рассмотрении дела Судом. Это особенно относится к такому приказу о роспуске, который фигурирует в данном деле. В свете роли политических партий (см. выше п. 25) подобные меры влияют как на свободу ассоциаций, так и на демократию в данном государстве в целом.

32. Из этого, тем не менее, не следует, что власти того государства, в котором объединение своей деятельностью угрожает основам государства, лишены права защищать эти основы. В этой связи Суд указывает на то, что определенный компромисс между требованиями защиты демократического общества и личности изначально присущ конвенционной системе (см., ***mutatis mutandis***, решение по делу ***Класс и другие против Германии (Klass and Others v. Germany)*** от 6 сентября 1978 г., A № 28, стр. 28, § 59). Для этого вида вмешательства должен быть найден компромисс с властями в соответствии с п.2 ст.11 Конвенции, что рассматривается Судом ниже (см. п. 37 и следующий). Только после такой проверки Суд сможет вынести решение, на основании всех обстоятельств дела о том, применима ли ст.17 Конвенции.

33. В ходе разбирательства в Комиссии правительство также заявило альтернативную позицию, о том, что, хотя ст.11 гарантирует свободу создания объединений, она не защищает их от ликвидации.

Комиссия приняла точку зрения, что свобода объединения не только дает право создавать политическую партию, но и гарантирует ей право на политическую деятельность после создания.

Суд напоминает, что Конвенция гарантирует права, которые являются не теоретическими и иллюзорными, но практическими и эффективными (см. среди прочих источников, решение по делу Артико против Италии *(Artico v. Italy)* от 13 мая 1980 г., A № 37, стр. 16, § 33, и решение по упомянутому выше делу Лоизидоу против Турции, стр. 27, § 72). Право, гарантируемое ст.11, являлось бы преимущественно теоретическим и иллюзорным, если бы оно ограничивалось только созданием объединения, поскольку власти страны могли бы немедленно распустить объединение без необходимости соблюдать Конвенцию. Следовательно, защита, предоставляемая ст.11, должна быть обеспечена в течение всего времени существования объединения, и поэтому роспуск объединения властями страны должен удовлетворять требованиям части 2 данного положения (см. ниже пп. 35-47).

34. Следовательно, ст.11 применима к фактам данного дела.

B. Соблюдение Статьи 11 Конвенции

1. Наличие вмешательства

35. При разбирательстве в Комиссии правительство заявило, что роспуск ОКПТ не является вмешательством в право г-на Саргина и г-на Ягчи на свободу объединения. Тем не менее, данный довод не был приведен в Суде.

36. Так же как и Комиссия, Суд заключил, что факт вмешательства в данное право по отношению ко всем троим заявителям имел место, учитывая их роль учредителей и лидеров партии и вынесенный в отношении них запрет выполнять подобного рода обязанности в любой другой политической группе (см. п. 10 выше).

2. Было ли вмешателъство оправданным?

37. Подобное вмешательство является нарушением ст.11, если только оно не было «предписано законом», не преследовало одну или более правомерных целей в соответствии с пунктом 2 и являлось «необходимым в демократическом обществе» для достижения этих целей.

a) «[Вмешательство] предусмотрено законом»

38. То, что вмешательство было «предписано законом» не оспаривалось ни одной из сторон, так как меры, предписанные Конституционным судом, были основаны на статьях 2, 3(1), 6, 10(1) и 14(1) Конституции и статьях 78, 81 и 96 (3) Закона №2820 о регулировании деятельности политических партий.

b) Правомерность целей

39. Правительство утверждало, что вмешательство преследовало ряд правомерных целей: обеспечение национальной безопасности, общественного порядка и территориальной целостности государства, защита прав и свобод других лиц. Если Суд признавал, как в решении по делу *Хаджианастассиу против Греции (Hadjianastassiou v. Greece)* от 16 декабря 1992 г. (серия A №252), что отдельный эпизод шпионажа мог нанести урон национальной безопасности, существует гораздо больше причин сделать подоб-

ное заключение по настоящему делу, когда имелась угроза самому существованию государства, подписавшего Конвенцию.

40. Комиссия проводит различие между несколькими причинами, по которым Конституционный суд вынес решение о роспуске ОКПТ. Относительно того, что вмешательство основывалось на использовании слова «коммунистическая» в названии партии, это не могло, по мнению Комиссии, быть оправдано одной из правомерных целей, упомянутых в ст.11 Конвенции. Более того, Конституционный суд признал, что не существовало ничего, что указывало на намерение ОКПТ игнорировать демокраческие институты или установить диктатуру. Кроме того, Закон № 3713 о противодействии терроризму, вступивший в силу 12 апреля 1991 г., отменил положения Уголовного кодекса, согласно которым участие в организациях или в деятельности организаций, пропаганде, в частности, коммунистические идеи, являлось преступлением. С другой стороны, относительно того, что факт роспуска был основан на указанном в программе ОКПТ различии между лицами турецкой и курдской национальностей, эта мера, по мнению Комиссии, могла быть применена с целью защиты территориальной целостности и, соответственно, «национальной безопасности». Дело не в том, что ОКПТ являлась террористической организацией или поддерживала терроризм, но она могла считаться партией, открыто преследующей цель создания независимого курдского государства и впоследствии перераспределения территории турецкого государства.

41. Так же как и Комиссия, Суд считает, что роспуск ОКПТ преследовал, по крайней мере, одну из «правомерных целей», предусмотреннығх ст.11: защита «национальной безопасности.

c) «[Вмешательство] необходимо в демократическом обществе»

1. Общие принципы

42. Суд напоминает, что несмотря на свою автономную роль и особую сферу применения, ст.11 должна рассматриваться в свете ст.10 Конвенции. Защита мнений и свобода их выражения является одной из целей свободы объединений и собраний, закрепленной в ст.11 (см., среди прочих источников, решение по делу ***Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства (Yong, James and Webster v. United Kingdom)*** от 13 августа 1981 г., серия А №44, с. 23, § 57, и решение по делу ***Фогт против Германии (Vogt v. Germany)*** от 26 сентября 1995 г., серия А №323, стр. 30, § 64).

43. Это особенно касается политических партий из-за их важной роли в развитии плюрализма и надлежащего функционирования демократии (см. выше п. 25).

Как многократно указывал Суд, не может быть демократин без плюрализма. Именно по этой причине свобода выражения мнений, закрепленная в ст.10, применима, с условием соблюдения требований части 2, не только в отношении «идей» или «информации», которые встречают в обществе одобрение или считаются безобидными, или вызывают безразличие, но и в отношении такой информации и идей, которые оскорбляют, шокируют и вызывают тревогу (см. в числе прочих источников решение по делу Фогт против Германии, упомянутое выше, стр. 25, п. 52). Тот факт, что их деятельность составляет часть коллективного осуществления свободы выражения мнения, сам по себе наделяет политические партии правом пользоваться защитой ст.ст.10 и 11 Конвенции.

44. В решении по делу Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии ***(Informationsverein Lentia and Others v. Austria)***, Суд описал государство как высший гарант

принципа плюрализма (см. решение от 24 ноября 1993 т., серия А № 276, с. 16, § 38). В политической сфере эта ответственность означает, что государство несет обязательство, помимо прочих, проводить, согласно ст.3 Протокола №1, свободные выборы, с приемлемыми интервалами, путем тайного голосования, при соблюдении условий, гарантирующих свободу выражения мнения людей при выборе законодательного органа. Подобного рода выражение мнения представляется невероятным без участия множества политических партий, представляющих различные точки зрения, существующие у населения данной страны. Озвучивая эти различные мнения не только внутри политических институтов, но также — при помощи СМИ — на всех уровнях общественной жизни, политические партии делают незаменимый вклад в политические дебаты, что является основой концепции демократического общества (см. решение по делу ***Лингенс против Австрии (Lingens v. Austria)*** от 8 июля 1986 г., серия А №103, стр. 26, п. 42, и по делу ***Кастеллс против Испании (Castells v. Spain)*** от 23 апреля 1992 г., серия А №236, стр. 23, § 43).

45. Демократия, без сомнения, является главным признаком европейского государственного порядка. Это очевидно, во-первых, из Преамбулы к Конвенции, которая устанавливает ясную связь между Конвенцией и демократией, указав, что поддержка и последующая реализация прав человека и основных свобод наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, эффективной политической демократией, и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека (см. решение по упомянутому выше делу Класс и другие против Германии, § 59). В Преамбуле также подтверждается, что европейские страны обладают общим наследием политических традиций, идеалов, свобод и верховенства закона. Суд отметил, что в основе этого общего наследия лежат ценности Конвенции (см. решение по делу Соеринг против Соединенного Королевства ***(Soering v. United Kingdom)*** от 7 июля 1989 г., серия А №161, стр. 35, § 88). Суд несколько раз отмечал, что Конвенция была задумана с целью сохранения и продвижения идеалов и ценностей демократического общества (см. решение по делу ***Къелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Дании (Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark)*** от 7 декабря 1976 г., серия А №23, с. 27, п. 53, и по упомянутому выше делу ***Соеринг против Соединенного Королевства***, с. 34, п. 87).

Кроме того, статьи 8, 9, 10 и 11 Конвенции требуют, чтобы любое вмешательство в гарантируемые ими права подвергалось оценке с учетом того, что является «необходимым в демократическом обществе». Поэтому единственным видом необходимости, который может оправдать такое вмешательство, является необходимость, возникающая из нужд демократического общества. Демократия, таким образом, является единственной политической моделью, принятой Конвенцией, и, соответственно, единственной с нею совместимой. Суд выделил некоторые положения Конвенции как характерные для демократического общества. Так, в своем самом первом решении Суд постановил, что в «демократическом обществе в значении Преамбулы и других статей Конвенции» судебные разбирательства должны происходить в присутствии сторон и публично, а также что этот фундаментальный принцип закреплен в ст.6 Конвенции (см. решение по делу ***Лолесс против Ирландии (Lawless v. Ireland)*** от 14 ноября 1960 г. (предварительные возражения и процедурные вопросы), серия А №1, с. 13). В сфере, более близкой к настоящему делу, Суд во многих случаях заявлял, например, что свобода выражения мнений составляет один из важнейших принципов демократического общества и одно из основныгх условий для его прогресса и самореализации каждого из его членов (см., среди прочих источников, решение по упомянутому выше делу ***Фогт против Германии***, с. 25, п. 52),

тогда как в решении по упомянутому выше делу ***Мэтью-Мохин и Клерфайт против Бельгии***, он отметил первостепенную важность ст.3 Протокола № 1, которая отражает один из характерных принципов эффективной политической демократии (с. 22, п. 47).

46. Следовательно, исключения, имеющиеся в ст.11 Конвенции, должны быть строго истолкованы, когда речь идет о политических партиях; только убедительные и неопровержимые причины могут оправдать ограничения свободы объединения для таких партий. При определении того, имеется ли необходимость в значении ч. 2 ст.11, у государств есть лишь ограниченная свобода усмотрения, которая находится под строгим наблюдением европейских органов, охватывающим как законодательство, так и решения, принятые на его основе, в том числе и те, которые приняты независимыми судами. Суд уже определял, что подобный строгий контроль был необходим в деле, касавшемся члена парламента, осужденного за нанесение оскорблений (см. решение по делу ***Кастеллс против Испании***, упомянутому выше, стр. 22-23, § 42); подобный контроль тем более необходим в случае роспуска целой политической партии и запрета для ее лидеров участвовать в подобного рода деятельности в будущем.

47. При осуществлении Судом такого контроля его задача состоит не в том, чтобы подменить собой компетентные национальные органы, но в том, чтобы проверить на предмет соответствия ст.11 Конвенции решения, вынесенные ими по праву усмотрения. Это не означает, что контроль сводится только к выяснению того, использовало ли государство-ответчик свою свободу усмотрения обоснованно, тщательно и добросовестно; Суд должен рассмотреть факт вмешательства в свете дела, в целом, и определить, «соответствовало ли оно преследуемой правомерной цели», и являются ли причины, приведенные местными властями для оправдания вмешательства, «уместными и достаточными». При этом Суд должен убедиться в том, что местные власти применяют стандарты, соответствующие принципам, перечисленным в ст.11, и, более того, что они опирались на приемлемую оценку относящихся к делу фактов (см., ***mutatis mutandis***, решение по делу ***Джерсилд против Дании (Jersild v. Denmark)*** от 23 сентября 1994 г., серия А № 298, стр. 26, п. 31).

2. Применение принципов к настоящему делу

1. Доводы сторон в Суде

Заявители

48. Заявители утверждают, что причины, названные Конституционным Судом для роспуска ОКПТ, необоснованны. По их мнению, существовало противоречие в том, что политическая партия была подвергнута санкциям в июле 1991 г. за использование в своем названии слова «коммунистическая», когда, с одной стороны, с апреля 1991 г. деятельность, основанная на коммунистической идеологии, не была преступлением, а с другой стороны, Конституционный суд сам согласился с тем, что ОКПТ не стремилась к доминированию одного социального класса над другим, и что ее устав и программа соответствовали демократическим принципам.

Что касается сепаратистской деятельности, в которой правительство обвиняет ОКПТ, заявители утверждают, что для подобного рода обвинений не было оснований ни в партийных документах, ни в заявлениях ее лидеров. Напротив, в уставе партии было четко прописано, что курдская проблема требует справедливого, демократического и мирного решения, а также добровольного сосуществования турецкого и курдского народов на

территории Турции на основе равноправия. ОКПТ, таким образом, не выступала против территориальной целостности страны и никогда не поддерживала идеи сепаратизма. Далее, лидеры партии не подвергались уголовному преследованию по статье 125 Уголовного кодекса, согласно которой активная поддержка сепаратизма является тяжким преступлением. Тем не менее, факт состоит в том, что власти считают само использование слова «курд» дискриминацией, хотя проблема такова, что любая партия, пытающаяся решить ее, не могла бы избежать использования этого слова. Существовала проблема, существовали меньшинства, но политические партии не могли упоминать их.

Наконец, в отношении заявления о том, что ОКПТ является террористической организацией, заявители отметили, что партия была распущена спустя всего десять дней после создания, и у нее не было времени для какой-либо деятельности вообще. Будущая деятельность ОКПТ могла быть только предметом догадок, что не является основой для роспуска партии.

Правительство

49. Правительство указало на то, что свобода ассоциаций, как и свобода выражения мнений, не является абсолютной и часто противоречит другим высшим интересам демократического общества. Следовательно, рамки усмотрения должны были определяться на основании правомерной цели, которая преследовалась вмешательством, а также контекста обстоятельств дела. В этом отношении правительство ссылалось на решение по делу ***Уингроув против Соединенного Королевства (Wingrove v. United Kingdom)*** от 25 ноября 1996 г. (Отчеты 1996-V), в котором Суд проведя оценку фактов, принял во внимание необходимость, вызванную историческим контекстом.

Если бы устав и программа ОКПТ были проанализированы подобным образом, настоятельная необходимость наложить оспариваемые в суде ограничения при таких обстоятельствах, когда территориальная целостность и национальная безопасность были под угрозой, была бы признана не только в отношении Турции, но и в отношении любого из государств-членов Совета Европы. На карту были поставлены важные условия для существования государств в международном порядке, условия, гарантированные даже Уставом Организации Объединенных Наций.

Более того, исходя из прецедентного права, там, где вмешательство преследует правомерную цель по защите общественного порядка, территориальной целостности, общественного интереса или демократии, конвенционные органы не требовали, чтобы существовал реальный, непосредственный или неминуемый риск насилия для оправдания вмешательства. В качестве источника данного утверждения правительетво сослалось на решения, в которых Комиссия признала неприемлемыми дела ***X. против Австрии*** (заявление № 5321/71, Собрание решений 42, с. 105), ***Т. против Бельгии*** (заявление № 9777/82, DR 34, стр. 158) и ***Association A. и H. против Австрии*** (заявление №9905/82, DR 36, стр. 187). Кроме того, в двух делах в отношении Германии Комиссия согласилась с тем, что ограничения свободы выражения мнений могли быть оправданы соображениями национальной безопасности в отсутствие необходимости определения, привела ли реализация свободы выражения мнения к каким-либо практическим последствиям. Наконец, в деле ***Пёрселл и другие против Ирландии (Purcell and Others v. Ireland)*** Комиссия приняла во внимание террористическую угрозу и общественный интерес по противодействию этой угрозе (заявление №15404/89, РО 70, стр. 262).

Во всех этих делах само содержание выраженных мнений было признано достаточным для формирования вывода, что ограничения должны были быть применены без необхо-

димости выявления текущего риска насилия или связи с актом насилия прямо вызванным использованием соответствующего выражения. С другой стороны, в решениях по делу ***Хэндисайд против Соединенного Королевства (Handyside v. United Kingdom)*** от 7 декабря 1976 г. (серия A № 24), по делу ***Санди Таймс против Соединенного Королевства (Sunday Times v. United Kingdom)*** № 1 от 26 апреля 1979 г. (серия A № 30), и по делам ***Лингенс против Австрии и Кастеллс против Испании***, упомянутым ранее, во всех из которых Суд признал нарушение ст.10, обсуждавшиеся публикации не подвергали сомнению само существование государства и демократического порядка.
Иными словами, столкнувшись с вызовом основным интересам национального сообщества, таким как национальная безопасность и территориальная целостность, власти Турции ни в коей мере не вышли за пределы рамок усмотрения, предоставленных им Конвенцией.

Комиссия

50. В ходе слушаний в Суде представитель Комиссии в порядке предварительного замечания особо отметил разницу между реализацией незаконной программы и программы, единственной целью которой являлось внесение изменения в закон. Хотя иногда сложно провести это отличие на практике, объединения, включая политические партии, должны иметь возможность добиваться изменений в законодательстве или в правовых и конституционных структурах государства, при условии, что средства, используемые для этих целей, во всех отношениях законны и демократичны, и что предлагаемые изменения соответствуют фундаментальным демократическим принципам.
Комиссия полагала, что правило о том, что свобода выражения распространяется на «информацию» и «идеи», которые оскорбляют, шокируют и вызывают тревогу (см., среди прочих источников, решение по упомянутому ранее делу ***Хэндисайд против Соединенного Королевства***, также применимо к настоящему делу в свете ст.11, так как приказ о роспуске ОКПТ был основан только на основании информации и идей, обозначенных в ее уставе и программе. Далее, Комиссия отметила, что для оправдания роспуска ОКПТ Конституционный Суд опирался на отрывки, которые составляли лишь малую часть партийного устава. Более того, эти отрывки не содержали призывов к насилию, а наоборот, показывали желание ОКПТ достигнуть своих целей — даже в отношении положения курдского населения — демократическими способами и в соответствии с турецкими законами и институтами.

2.Оценка Суда

51. Суд отмечает вначале, что ОКПТ была распущена еще до того, как смогла начать свою деятельность и, таким образом, приказ о роспуске основывался лишь на уставе и программе ОКПТ, которые, тем не менее — и это очевидно из решения Конституцонного суда — не содержат ничего, позволяющего предположить, что они не отражали истинные цели партии и истинные намерения ее лидеров (см. ниже п. 58). Как и национальные власти, Суд примет эти документы в качестве основы для проведения оценки необходимости вмешательства.

52. Следует далее отметить, что в защиту вынесения решения о роспуске Главный государственный юрист привел в Кассационном суде четыре аргумента, Конституционный Суд отверг два из них: заявление о том, что ОКПТ намеревалась пропагандировать верховенство пролетариата над другими социальными классами и аргумент, что утверждение о том, что ОКПТ является преемницей ранее распущенной политической партии -

Турецкой Рабочей партии — противоречило статьи 96 (2) Закона № 2820 (см. выше п.9). Суд может таким образом ограничиться рассмотрением двух других аргументов, поддержанных Конституционным Судом.

53. В первом из них утверждается, что ОКПТ включило слово «коммунистическая» в свое название, что противоречит статье 96 (3) Закона № 2820 (см. п.12 выше).
Конституционный Суд указал, в частности, что данное положение запрещает формирование политических партий на чисто формальных основаниях; лишь сам факт использования названия, запрещенного этой нормой, был достаточен для ее применения и последующего роспуска любой политической партии, которая, подобно ОКПТ, нарушила этот закон (см. выше п.10).

54. Суд считает, что выбор политической партией своего названия не является в принципе оправданием для такой жесткой меры, как роспуск, при условии отсутствия других относящихся к делу и достаточных обстоятельств.
В этой связи необходимо отметить, во-первых, что 12 апреля 1991 г. положения Уголовного кодекса о наказании за политическую деятельность, основанную, в частности, на коммунистической идеологии, были отменены Законом № 3713 о предотвращении терроризма. Суд также придает большое значение тому мнению Конституционного Суда, что ОКПТ не стремилась, несмотря на название, к доминированию одного социального класса над другими, и что, наоборот, она соблюдала требования демократии, политического плюрализма, всеобщего избирательного права и свободы участия в политике (см. выше п.10). В этом отношении ОКПТ явно отличалась от Немецкой коммунистической партии, распущенной 17 августа 1956 г. Конституционным Судом Германии (см. решение Комиссии по делу Немецкой Коммунистической партии, цитируемое выше).
Соответственно, в отсутствие конкретных доказательств о том, что, выбрав название «коммунистическая», ОКПТ избрала политику, несущую угрозу турецкому обществу или турецкому государству, Суд не может принять доводы о роспуске партии на основании названия партии.

55. Второй аргумент, принятый Конституционным Судом, сводился к тому, что ОКПТ стремилась пропагандировать сепаратизм и разделение турецкой нации. Проведя в своем уставе и программе различие между курдской и турецкой нациями, ОКПТ проявила свое намерение добиваться создания меньшинств, которые — за исключением перечисленных в Лозанском Договоре и договоре с Болгарией — несли бы угрозу территориальной целостности государства. Именно по этой причине Конституция запрещает самоопределение и региональные автономии (см. выше п.10).

56. Суд отмечает, что, хотя ОКПТ ссылается в своей программе (см. вьше п.9) на курдский «народ» и «нацию» и курдских «граждан», она нигде не называет их «меньшинством» и не делает заявлений — кроме как о признании их существования — о применении к ним особенного отношения или прав, и тем более об их праве отделиться от остального турецкого населения. Напротив, в программе заявлено: «ОКПТ будет бороться за мирное, демократическое и справедливое решение курдской проблемы, с той целью, чтобы курдский и турецкий народы могли жить вместе по своей доброй воле в пределах Турецкой Республики на основе равноправия и с целью демократических изменений, основанных на их общих интересах». Что касается права на самоопределение, ОКПТ в своей программе лишь сожалеет о том факте, что из-за применения насилия данное право не «использовалось совместно, а в отдельном и одностороннем порядке» добавляя, что «решение проблемы является политическим», и что «для прекращения притесне-

ний и дискриминации курдского населения турки и курды должны объединяться». ОКПТ в своей программе также заявляет: «Решение курдской проблемы может быть найдено только в случае, если заинтересованные стороны смогут выражать свои мнения свободно, если они согласятся не прибегать к насилию в любой форме с целью решения данной проблемы и если они смогут участвовать в политическом процессе с позиции своей национальной идентичности».

57. Суд полагает, что одной из основных черт демократии является возможность, которую она предоставляет для решения проблем страны путем диалога, не прибегая к насилию, даже в случае многолетних, затянувшихся проблем. Демократию питает свобода выражения мнения. С этой точки зрения не может быть оправданным препятствование политическои группе только из-за ее желания участвовать в публичном обсуждении положения, в котором находится часть населения, и в национальной политической жизни с целью поиска решений, способных удовлетворить все заинтересованные стороны, в соответствии с правилами демократии. Судя по программе партии, это и являлось целью ОКПТ в данной области. Именно это отличает настоящее дело от тех, на которые ссылается правительство (см. выше п. 49).

58. Возможно, нельзя исключать того, что программа политической партии или заявления ее лидеров могут скрывать истинные намерения и цели, отличные от провозглашаемых. Чтобы выяснить, что это не так, содержание программы и заявлений должно сравниваться с действиями партии и ее лидеров и с позицией, которую они в целом защищают. В настоящем деле программа ОКПТ вряд ли могла быть подвергнута сомнению практическими действиями партии, так как она была распущена сразу после формирования и, соответственно, не успела предпринять каких-либо действий. Таким образом, к ней было применено наказание за поведение, имеющее отношение только к реализации свободы выражения мнений.

59. Суд готов также готов принимать во внимание контекст рассматриваемых им дел, в частности, трудности, связанные с борьбой с терроризмом (см., среди прочих источников, решение по упомянутому ранее делу ***Ирландия против Соединенного Королевства,*** с. 9 et seq., п. 11 et seq., и ***Аксой против Турции (Aksoy v. Turkey)*** от 18 декабря 1996 г., Отчеты 1996-VI, стр. 2281 и 2284, § 70 и 84). В настоящем деле, тем не менее, не найдено ни одного доказательства, позволяющего сделать заключение о том, что в отсутствие какой-либо деятельности ОКПТ несла ответственность за проблемы терроризма в Турции.

60. Также нет никакой необходимости применять ст.17 Конвенции, так как в программе и уставе ОКПТ нет ничего, что подтверждает намерение использовать Конвенцию для участия в деятельности или для совершения действий, направленных на упразднение какого-либо из прав и свобод, перечисленных в ней (см., ***mutatis mutandis***, решение по делу ***Лолесс против Ирландии*** от 1 июля 1961 г. (по существу), серия А №3, с. 45-46, п. 7).

61. С учетом всего перечисленного, такая жесткая мера как немедленный и постоянный окончательный роспуск ОКПТ, примененная еще до того, как партией была осуществлена какая-либо деятельность, и сочетавшаяся с запретом для ее лидеров заниматься политической деятельностью, несоразмерна преследуемой цели и, поэтому, не является необходимой в демократическом обществе. Из этого следует, что данная мера является нарушением ст.11 Конвенции.

Социалистическая партия (Socialist Party) и другие против Турции[1]

Судебное решение от 25 мая 1998 г. (Application №26482/95)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

Социалистическая партия (СП), основной заявитель, была основана 1 февраля 1988 г. и распущена в октябре 1992 г. решением Конституционного Суда. Г-н Илхан Кирит и г-н Догу Перинчек, второй и третий заявители, были, соответственно, председателем и бывшим председателем партии. Они проживают в Стамбуле.

15 февраля 1988 г., через две недели после основания партии Генеральный прокурор обратился в Конституционный Суд с требованием о ее роспуске, утверждая со ссылками на программу партии, что она стремится установить в стране диктатуру пролетариата.

8 декабря того же года Конституционный Суд отклонил запрос как необоснованный: по его мнению, политические цели партии, сформулированные в программе, не противоречили Конституции.

14 ноября 1991 г. Генеральный прокурор вторично обратился в Конституционный Суд. Ссылаясь на публикации СП и заявления ее руководителей, в том числе во время избирательной кампании по выборам в Парламент, он утверждал, что деятельность партии направлена на подрыв территориальной целостности государства и единства нации, что является нарушением пяти статей Конституции и трех статей Закона № 2820 (О политических партиях).

В своем решении от 10 июля 1992 г., опубликованном 25 октября 1992 г., Конституционный Суд объявил о роспуске СП. Это повлекло за собой *ipso jure* конфискацию и передачу имущества СП в Казначейство и запрещение ее руководителям занимать любой подобный пост в будущем.

РАЗБИРАТЕЛЬСТВО В КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1 Источник: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т.2/ Председатель редакционной коллегии — доктор юридических наук, профессор В.А.Туманов. — М.: Издательство НОРМА, 2001. — С.496-508.

В жалобе заявителя в Комиссию, поданной 31 декабря 1992 г., утверждалось, что были нарушены несколько статей Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенция) — 6, 9, 10, 11, взятые отдельно и в сочетании со ст.14, а также ст.1 и 3 Протокола № 1. Жалоба была признана частично приемлемой.

В своем докладе от 26 ноября 1996 г. Комиссия установила факты и единогласно пришла к выводу, что:

a) имело место нарушение ст.11 Конвенции;
b) не было нарушения ст.6 п. 1 Конвенции;
c) нет отдельного вопроса по ст.ст.9 и 10 Конвенции;
d) нет необходимости рассматривать отдельно, имело ли место нарушение ст.14 и ст.18 Конвенции и ст.1 и 3 Протокола № 1.

Комиссия передала дело в суд 27 января 1997 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

24. Заявители утверждали, что роспуск Социалистической партии (далее - СП) и запрет ее руководителям занимать подобные посты в любой другой политической партии нарушили их право на свободу ассоциаций, гарантируемое ст.11 Конвенции, которая предусматривает:

> «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профессиональные, союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

А. Применимость статьи 11 Конвенции

1. Аргументы сторон

Заявители

Заявители утверждали, что политические партии, несомненно, подпадают под действие ст.11.

Правительство

26. В своем меморандуме правительство утверждало, что ст.11 ни в коем случае не применима к политическим партиям. Если в своем уставе и программе партия подвергает нападкам конституционный строй государства, Суд должен объявить, что Конвенция не применима *ratione materiae*, или применить ст.17 Конвенции.

27. Деятельность СП явно свидетельствует о том, что ее цели несовместимы с фундаментальными конституционными принципами Турции. Из ее заявления очевидно, что партия

признает за гражданами курдского происхождения статус «нации», «народа» и право на «образование отдельного государства», что она выступала за учреждение федерации, не исключая даже создания федеральных образований, имеющих право открывать консульства в других странах. Поскольку это было равнозначно тому, чтобы ставить под сомнение саму основу государства, Конституционный Суд должен был рассмотреть конституционность такой политической цели. Выполняя эту задачу, он следовал линии, намеченной решениями Конституционного Суда Германии от 31 октября 1991 г, о праве лиц с иностранным гражданством принимать участие в голосовании на выборах в местные органы, а также решение Конституционного Совета Франции от 9 мая 1991 г. о статусе Корсики.

Во время разбирательства правительство утверждало, что государства-участники Конвенции не имели намерения поставить под контроль органов Совета Европы свои конституционные институты, и, в особенности, принципы, которые они рассматривали как необходимые условия существования государств. По этой причине политическая партия типа СП, поставившая данные институты или принципы под сомнение, не может требовать применения Конвенции или ее Протоколов, поскольку предмет спора в настоящем деле — не свобода ассоциаций, но право на самоопределение, которое не входит в сферу действия Конвенции.

В крайнем случае, в отношении СП следует применить ст.17 Конвенции, поскольку партия стремилась оправдать использование насилия и возбудить ненависть к турецкому государству, а также к неправомерному разделению всего народа на два противостоящих лагеря. Выполняя эту задачу, СП говорила тем же языком, что и Рабочая партия Курдистана (РПК); СП не отмежевалась ни от одного из методов последней. Конституционный Суд в своем решении о роспуске СП отметил, что деятельность партии подпадает под действие ст.17 Конвенции.

Комиссия

28. Комиссия выразила мнение, что в тексте ст.11 не содержится ничего, что ограничивало бы сферу ее действия особой формой ассоциации или группы, или предполагало бы, что данные положения Конвенции не распространяются на политические партии. Напротив, если рассматривать ст.11 как юридическую гарантию, обеспечивающую надлежащее функционирование демократии, то политические партии представляют одну из наиболее важных форм ассоциаций, защиту которых она предусматривает. В этой связи Комиссия упомянула целый ряд решений, в которых в соответствии со ст.11 Конвенции рассматривались различные ограничения деятельности политических партий и даже роспуск таких партий, тем самым, подтверждая, что ст.11 применяется к этому типу ассоциаций (см. дело ***German Communist Party***, жалоба №250/57, Yearbook 1 с. 225; ***Греческое дело***, Yearbook 12, с. 170, п. 392; дело ***France, Norway, Denmark, Sweden and Netherland v. Turkey***, жалоба №9940-9944/82. D.R. 35, с. 143).

Во время разбирательства в Суде представитель Комиссии также заявил, что не было необходимости применять ст.17 Конвенции, поскольку ни программа СП, ни заявления, сделанные г-ном Перинчеком и ставшие предметом судебного разбирательства, не указывали на то, что речь шла о нарушении прав и свобод, защищаемых Конвенцией.

2. Оценка Суда

29. В своем решении по делу ***United Communist Party and Others v. Turkey*** от 30 января 1998 г. Суд указал, что политические партии представляют собой форму ассоциации, жизненно необходимую для надлежащего функционирования демократии, и что ввиду важности демократии в системе Конвенции не может быть сомнения, что политические партии подпадают под действие ст.11. С другой стороны, Суд отметил, что ассоциация, в том числе политическая партия, не может быть лишена защиты, предоставляемой Конвенцией, лишь потому, что ее действия расцениваются национальными органами власти как подрыв конституционных основ государства и требуют применения запретительных мер. Суд не видит никакого основания в настоящем деле, чтобы прийти к иному заключению.Что касается применения ст.17 Конвенции, Суд обратится к этому вопросу позже (см. п. 53 ниже).

B. Соблюдение статьи 11 Конвенции

1. Наличие вмешательства

30. Все заявители подтвердили, что роспуск СП являлся вмешательством в их право на свободу ассоциаций. Такое же мнение сложилось и у Суда.

2. Было ли вмешательство оправданным?

31. Вмешательство является нарушением ст.11, если оно не «предусмотрено законом», не преследует одну или более правомерных целей согласно п. 2 и «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.

a) «Предусмотрено законом»

32. Все сошлись во мнении, что ограничение было «предусмотрено законом», поскольку оспариваемые решения Конституционного Суда основывались на ст.ст. 2, 3 п.1, 6, 10, 14 п. 1 и бывшей ст.68 Конституции, а также ст.ст. 78, 81 и 96 (3) Закона № 2820 (о политических партиях).

b) Правомерная цель

33. Правительство утверждало, что ограничение преследовало целый ряд правомерных целей: обеспечение государственной безопасности, общественного порядка и территориальной целостности, а также защиты прав и свобод других лиц. Если Суд признал в судебном решении по делу ***Hadjianastassiou v. Greece*** от 16 декабря 1992 г. (Серия А, No. 252), что государственной безопасности может нанести вред даже отдельный случай шпионажа, то тем более обоснован такой вывод применительно к настоящему делу, где угрозе подвергается само существование государства-участника Конвенции.

34. Заявители отметили, что прокуратура ни на одной из стадий процедуры в Конституционном Суде не ссылалась на государственную безопасность или на общественный порядок.

35. Комиссия полагала, что запрещение деятельности, которая, по мнению властей, могла бы привести к краху государства или к разделу его территории, можно считать направленным на защиту «национальной безопасности» и территориальной целостности.

36. Суд считает, что роспуск СП преследовал, по крайней мере, одну из «правомерных целей», изложенных в ст.11 Конвенции, — «защита национальной безопасности».

c) «Необходимо в демократическом обществе»

1. Аргументы сторон

Заявители

37. Заявители утверждали, что в плюралистической демократической парламентской системе люди должны иметь право выражать свое мнение относительно курдской проблемы и путей ее решения. СП являлась политической партией, которая пользовалась поддержкой части общественного мнения, и должна была иметь право претендовать на власть.

У СП не было никакого сходства с Коммунистической партией Германии, которая была в свое время запрещена Федеральным Конституционным Судом Германии (обращение № 250/57, Yearbook 1, с. 225). Иначе Конституционный Суд Турции не отклонил бы 8 декабря 1988 г. первое обращение о роспуске СП (см. п.10 выше). В этом решении Конституционный Суд констатировал, что устав и программа партии соответствуют Конституции, что партия является частью демократической системы страны и отрицает терроризм.

СП никогда не предпринимала незаконных действий, и лучшим тому доказательством станет тот факт, что бывший ее председатель г-н Перинчек стал теперь председателем другой политической партии — Рабочей партии, которая ведет свою работу вполне законными методами.

СП всегда считала, что Турция должна быть единым государством. Федеративная система, которую она предлагала в качестве решения курдской проблемы, не нарушила бы государственного единства страны. Германия и Швейцария являются федеративными государствами, и никто не усматривал в этом статусе программу разделения страны. Что касается Турции, федеративное устройство обеспечило бы ее гораздо более стабильное развитие.

Правительство

38. Правительство утверждало, что любое сходство между настоящим делом и делом Объединенной коммунистической партии Турции (ОКПТ) было бы лишь внешним: единственное реальное сходство заключалось в том, что обе партии были распущены по решению Конституционного Суда. В случае ОКПТ задача Конституционного Суда состояла в том, чтобы определить соответствие программы и устава партии Конституции и Закону о политических партиях. В деле СП, с другой стороны, как ясно объяснил в своем решении Конституционный Суд, необходимо было определить, соответствовала ли деятельность СП ее учредительным документам.

После первого рассмотрения вопроса о конституционности партии (см. п.п. 9–10 выше) появились новые факты и доказательства, относящиеся к деятельности СП, которые Комиссия в отличие от Конституционного Суда не приняла во внимание. Они свидетельствуют о том, что, начиная с 1990 г., и в особенности в 1991 г., СП в своей деятельности полностью отошла от своего первоначального подхода, отраженного в учредительных документах, и занялась подрывом фундаментальных концепций, которыми руководствовалась Республика Турция с момента ее образования.

Такое «отступание» было особенно заметным в речах, позже опубликованных в партийных изданиях, произнесенных председателем СП г-ном Перинчеком на собраниях, съездах и политических митингах. Он использовал сильный, энергичный и провокационный

язык, очернял все другие политические партии и пытался отстаивать применение насилия и террористических методов, призывая к восстанию, используя ***inter alia*** выражение ***"Ayaga kalk"***, которое означает «поднимайтесь». Конституционный Суд, исходя из этого, пришел к выводу, что речи и методы СП были совершенно несовместимы с ее призывами к братству и равенству.

39. Ссылаясь на анализ ситуации в Турции, сделанный Судом в его решении по делу ***Zana v. Turkey*** от 25 ноября 1997 г. (Reports , 1997-YII), правительство заявило, что в 1990 и 1991 гг. произошло вопиющее увеличение масштаба террористической деятельности, которая повлекла гибель тысяч людей и не щадила ни женщин, ни детей. В такой обстановке заявления известного политического лидера не могли не усугубить ситуацию насилия и ненависти. К этой ситуации неприменима прецедентная практика судов, устанавливающая, что свобода выражения мнения распространяется и на заявления, которые оскорбляют, шокируют или вызывают раздражение. В настоящем деле речь идет не о политических дебатах по политическим и экономическим проблемам, представляющим интерес для страны в целом, а о подстрекательстве к участию в кровопролитном и жестоком конфликте между двумя частями населения, которое пользовалось без какой-либо дискриминации всеми правами и привилегиями, сформулированными в Конституции и Законе.

В этой связи правительство ссылалось, как и в деле Объединенной Коммунистической Партии Турции, на практику Комиссии, согласно которой, если вмешательство в право преследует правомерную цель защиты публичного порядка, территориальной целостности, общественного интереса или демократии, Конвенция не требует, чтобы риск насилия, оправдывающий вмешательство, был реальным, актуальным или неизбежным.

Оспаривая необходимость вмешательства, что является предметом рассмотрения в настоящем деле, неуместно ссылаться на оправдательные приговоры в отношении г-на Перинчека, вынесенные судами государственной безопасности Турции. Это два разных вида судебного разбирательства, каждое из которых преследует отличные цели: первый — уголовное судопроизводство, когда суд выносит решение о личной ответственности лиц, второй — конституционное судопроизводство, похожее на осуществляемое в Европейском Суде, когда единственной рассматриваемой проблемой является совместимость политической партии с Конституцией, что требует применения других критериев.

Комиссия

40. Комиссия полагала, что роспуск СП не являлся необходимостью в условиях демократического общества. Она отметила, что г-н Перинчек ранее подвергался уголовному преследованию в делах с теми же обвинениями, которые фигурируют в настоящем деле, но был оправдан. Комиссия пришла к выводу, что даже в глазах турецких судебных властей данные публикации не содержали ничего, что имело целью побудить экстремистские или террористические группы разрушить конституционный строй государства или образовать с применением силы отдельное курдское государство.

Комиссия также отметила, что СП стремилась достигнуть своих политических целей, используя исключительно законные средства; не было доказано какое-либо намерение СП посягнуть на демократию и плюрализм в Турции или на основные права человека, пропагандируя расовую дискриминацию.

2. Оценка Суда

41. Суд напомнил, что, несмотря на автономную роль и особую сферу применения ст.11 Конвенции, она должна также рассматриваться в свете ст.10. Защита мнений и свободы выражать их — одна из целей свободы собрания и создания ассоциации, как сказано в ст.11 Конвенции. Это в еще большей степени относится к политическим партиям ввиду их существенной роли в обеспечении плюрализма и успешного функционирования демократии.

Суд многократно подчеркивал, что демократии без плюрализма быть не может. Именно по этой причине свобода выражения мнения (ст.10) с оговорками п.2 охватывает не только «информацию» или «идею», которые воспринимаются благожелательно или расцениваются как не оскорбительные или маловажные, но также и те, которые оскорбляют, шокируют или вызывают раздражение. Поскольку деятельность политических партий является коллективной реализацией свободы выражения мнений, сам этот факт дает им право искать защиту ст.10 и 11 Конвенции (см., среди прочих, судебное решение по делу ***United Communist Party and Others v. Turkey***, п. 42–43).

42. Что касается настоящего дела, необходимо в первую очередь отметить, что в своем решении от 10 июля 1992 г. Конституционный Суд исходил из того, что он не намерен рассматривать, соответствовали ли программа и устав СП требованиям закона, а собирается исследовать, не нарушала ли политическая деятельность партии установленные законом запреты. Принимая решение о роспуске партии, Конституционный Суд основывался на публичных заявлениях г-на Перинчека — некоторые из них в письменной форме, — которые Суд рассматривал как новые факты и свидетельства о деятельности СП (см. п. 15 выше). Отсюда вытекает, что Суд может ограничиться изучением данных заявлений.

43. Конституционный Суд отметил, что, проводя различие между двумя нациями — курдами и турками, г-н Перинчек утверждал, что наличие национальных меньшинств в Турции в конечном счете должно привести к созданию курдо-турецкой федерации в ущерб единству турецкой нации и территориальной целостности государства. В области идеологии СП была противницей национализма Ататюрка, важнейшего принципа, на которой зиждется Республика Турция. Несмотря на использование других методов, цель политической деятельности СП была аналогична цели террористических организаций. Поскольку СП боролась за сепаратизм и восстание, ее роспуск был оправдан (см. п. 15 выше).

44. С учетом этих факторов Суд должен был в первую очередь рассмотреть суть заявлений по спорному вопросу и затем определить, оправдан ли роспуск СП.

В отношении первой проблемы Суд напомнил, что при этом его задача состоит не в том, чтобы подменять собой юрисдикцию национальных органов власти, а в том, чтобы рассмотреть в свете ст.11 Конвенции те решения, которые они вынесли, осуществляя свои полномочия. Выполняя эту задачу, Суд должен был убедиться, что национальные органы власти основывались в своих решениях на приемлемой оценке относящихся к делу фактов (см. ***mutatis mutandis*** решение по делу ***United Communist Party and Others v. Turkey***, п. 47).

45. Суд и ранее утверждал, что одной из основных характеристик демократии являются возможности, открываемые в решении проблем страны через диалог, не прибегая к насилию, даже когда этот диалог вызывает раздражение. Демократия процветает в условиях свободы выражения мнений. С этой точки зрения не может быть никакого оп-

равдания созданию препятствий политической группе исключительно потому, что она стремится обсуждать публично ситуацию, затрагивающую часть населения государства, а также участвовать в политической жизни страны, чтобы, руководствуясь демократическими правилами, найти решения, способные удовлетворить каждого заинтересованного человека (см. там же, п. 57).

46. Проанализировав заявления г-на Перинчека, Суд не нашел в них ничего, что могло бы рассматриваться как призыв к использованию насилия, восстанию или любой другой форме отказа от демократических принципов. Напротив, он в ряде случаев подчеркнул необходимость политической реформы, проводимой в соответствии с демократическими нормами, путем выборов и референдумов. В то же самое время он высказывался против «прежней культуры преклонения перед насилием и предостерегал от силового решения проблем межнационального и социального характера» (см. п. 13 выше).

Во время разбирательства представитель правительства заявил, что г-н Перинчек «оправдывал использование насильственных и террористических» методов, в частности заявляя: «Курды проявили себя в борьбе обедневших крестьян, связав их судьбу [со своей]. Объединив тысячи людей в городах и провинциях, курды показали, на что они способны, и сломили барьеры страха». Более того, призывая присутствующих «взращивать мужество, а не арбузы», г-н Перинчек, по утверждению правительства, «побуждал их прекратить всю свою деятельность и заняться разрушением общественного строя». Наконец, его фраза «курдский народ поднимается» была истолкована как призыв к восстанию.

Хотя Суд признал, что эти фразы были адресованы гражданам курдского происхождения, побуждали их к сплочению и отстаиванию политических требований, он не обнаружил в них какого-либо подстрекательства к применению насилия или нарушению демократических принципов. В этом отношении относящиеся к делу заявления почти не отличались от заявлений других политических групп, существующих в других странах Совета Европы.

47. Конституционный Суд также подверг критике г-на Перинчека за то, что он в своих речах проводил различие между двумя нациями, курдской и турецкой, и выступал за решение проблем меньшинств учреждением курдско-турецкой федерации в ущерб единству турецкой нации и территориальной целостности государства. В конечном счете, СП отстаивала идеи сепаратизма.

Суд отметил, что в совокупности эти заявления составляли политическую программу, основной целью которой было учреждение в соответствии с демократическими принципами федеральной системы, в которой турки и курды имели бы равное представительство на добровольной основе. Конечно, возникал вопрос о праве «курдской нации» на самоопределение и ее праве на «отделение»; однако эти слова, употребленные в контексте заявлений, не поощряют отделение от Турции, а стремятся скорее подчеркнуть, что предложенная федеральная система не может возникнуть без свободно выраженного согласия курдов через референдум.

По мнению Суда, тот факт, что такая политическая программа оценивается как несовместимая с существующими принципами и структурами турецкого государства, не делает ее несовместимой с принципами демократии. Сущность демократии заключается в том, чтобы позволить выдвигать и обсуждать разнообразные политические программы, даже те, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому в настоящее время организовано государство, при условии, что они не наносят ущерба самой демократии.

48. Не исключено, как и в случае с ОКПТ (см. вышеупомянутое решение, с. 27, п. 58), что за подобными заявлениями могли скрываться цели и намерения, отличные от тех, которые провозглашались публично. Однако в отсутствие конкретных действий, ставящих под сомнение то, о чем заявлял г-н Перинчек, не следует подвергать сомнению искренность его слов. СП была, таким образом, наказана за поведение, относящееся исключительно к осуществлению права на свободу выражения своего мнения.

49. Суд также отметил, что г-н Перинчек был оправдан в судах государственной безопасности, где он подвергся судебному преследованию по поводу тех же заявлений (см. п. 11 выше). В связи с этим правительство подчеркнуло, что данные два вида разбирательства совершенно различны, одно сводилось к применению уголовного права, другое — к применению конституционного права. Суд обращает внимание лишь на то, что турецкие суды разошлись во мнении относительно смысла утверждений г-на Перинчека.

Важно определить, можно ли в свете вышеупомянутых соображений рассматривать роспуск СП как необходимый в демократическом обществе, т. е. отвечал ли он «насущной социальной потребности» и был ли он «соразмерен преследуемой законной цели» (см., среди других источников, *mutatis mutandis* решение по делу *Vogt v. Germany* от 26 сентября 1995 г. Серия А, т. 323, с. 25–26, п. 52).

50. Суд напоминает, что, учитывая важную роль политических партий в успешном функционировании демократии (см. вышеупомянутое судебное решение по делу *United Communist Party and Others v. Turkey*, п. 25), исключения, изложенные в ст.11 Конвенции, в отношении политических партий должны подвергаться узкому толкованию; только убедительные и веские причины могут оправдывать ограничения на свободу ассоциаций. Определяя, существует ли необходимость ограничений по смыслу ст.11 п. 2, государства-участники обладают лишь ограниченным пределом усмотрения, осуществляемого в условиях строгого контроля со стороны европейских органов, охватывающего как правовые нормы, так и решения по их применению, включая те, которые выносят независимые суды (см. вышеупомянутое решение по делу *United Communist Party and Others v. Turkey*, п. 46).

51. Суд отметил, что рассматриваемое судебное вмешательство в свободу выражения мнения носило радикальный характер: решение о роспуске СП вступало в силу немедленно и было окончательным, ее имущество было передано *ipso jure* Казначейству и ее руководителям, в число которых во время роспуска партии г-н Перинчек по общему признанию не входил (см. п. 14 выше). Руководителям партии было запрещено продолжать заниматься некоторыми видами политической деятельности. Столь суровые меры могут применяться лишь в наиболее серьезных случаях.

52. Суд уже отметил, что у него не сложилось впечатления, что заявления г-на Перинчека, хотя и критичные по своей направленности и содержащие большое количество требований, подвергали сомнению необходимость следовать демократическим принципам и правилам. Суд готов принять во внимание обстановку в стране, особенно трудности, связанные с предотвращением терроризма (см. решение по делу *United Communist Party and Others v. Turkey*, с. 27, п. 59). Однако в настоящем деле не установлено, каким образом рассматриваемые утверждения, автор которых заявляет о приверженности демократии и неприятии насилия, могут нести ответственность за проблему терроризма в стране.

53. В свете упомянутых выше выводов нет необходимости обращаться к статье 17 Конвенции; заявления не содержат оснований для вывода, что их автор, пренебрегая Конвенцией, занялся разрушительной деятельностью в отношении прав и свобод, предусмотренных Конвенцией (см. ***mutatis mutandis*** решение по делу ***United Communist Party and Others v. Turkey***, с. 27, п. 60).

54. Таким образом, решение о роспуске СП было несоразмерно преследуемой цели и, следовательно, не являлось необходимым в демократическом обществе. Из этого следует, что имело место нарушение ст.11 Конвенции.

II. О предполагаемом нарушении статей 9, 10, 14 и 18 Конвенции

55. Заявители также утверждали, что имели место нарушения ст.9, 10, 14 и 18 Конвенции. Поскольку их жалобы касаются тех же самых фактов, Суд не счел нужным рассматривать их в отдельности.

III. О предполагаемом нарушении статьи 1 и 3 Протокола № 1

56. Заявители далее утверждали, что последствия роспуска СП — ее имущество было конфисковано и передано Казначейству, и ее руководителям было запрещено принимать участие в выборах — повлекло за собой нарушение ст.1 и 3 Протокола №1, которые предусматривают:

> «Статья 1
> Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.
> Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.
> Статья 3
> Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти».

57. Суд обратил внимание на то, что меры, на которые жаловались заявители, явились побочным результатом роспуска СП, который, как постановил Суд, был осуществлен в нарушение ст.11 Конвенции, следовательно, необходимости рассматривать эти жалобы отдельно нет.

IV. О предполагаемом нарушении статьи 6 п.1 Конвенции

58. Наконец, заявители жаловались, что вместо проведения публичного разбирательства Конституционный Суд заслушал дело при закрытых дверях; они не имели доступа к судебному досье и полному стенографическому отчету слушания. Они полагали, что это составляет нарушение ст.6 п.1 Конвенции.

59. Правительство и Комиссия считают, что ст.6 п.1 Конвенции неприменима к обстоятельствам дела.

60. На основании своего заключения относительно соблюдения ст.11 Суд полагает, что нет необходимости рассматривать эту жалобу в контексте ст. 6 п.1.

V. Применение статьи 50 Конвенции

61. Статья 50 Конвенции предусматривает:

> «Если Суд установит, что решение или мера, принятые судебными или иными властями Высокой Договаривающейся Стороны, полностью или частично противоречат обязательствам, вытекающим из настоящей Конвенции, а также если внутреннее право упомянутой Стороны допускает лишь частичное возмещение последствий такого решения или такой меры, то решением Суда, если в этом есть необходимость, предусматривается справедливое возмещение потерпевшей стороне».

A. Аннулирование решения о роспуске

62. Заявители, прежде всего, ходатайствовали об аннулировании решения Конституционного Суда от 10 июля 1992 г. о роспуске СП. Они также добивались «статуса признанной политической партии» для СП.

63. Суд констатировал, что он не правомочен согласно Конвенции принимать такие меры (см. *mutatis mutandis* решение по делу *Саиди против Франции* от 20 сентября 1993 г. Серия А, т, 261-С, с. 57, п. 47).

B. Ущерб, издержки и расходы

64. Что касается возмещения материального ущерба, то заявители потребовали 1 500 000 долларов США (USD): 1 000 000 USD в пользу СП и по 250 000 USD г-ну Догу Перинчеку и г-ну Илхану Кириту. Они также потребовали 6 000 000 USD в качестве возмещения морального вреда.

В поддержку своих требований заявители подчеркнули, что СП имела более 400 отделений по всей Турции, и все ее имущество было конфисковано; она имела право выставлять кандидатов на выборах, принимала в них участие и на момент роспуска была единственной существующей левой социалистической партией. Со слов заявителей, тысячам людей, которые помогли создать СП, просуществовавшую четыре года, и руководителям этой партии был причинен существенный моральный вред и финансовые убытки.

Заявители также требовали «компенсации всех затрат, которые они понесли в связи с делом». При разбирательстве в Суде они объяснили, что гонорар и затраты 308 адвокатов, которые представляли СП только в Конституционном Суде, составили сумму в 1 955 800 французских франков (FRF). Что касается затрат в связи с представительством заявителей в учреждениях Конвенции, то они составили сумму в 300 000 FRF.

65. Правительство заняло принципиальную позицию, что в данном случае никакая компенсация не должна выплачиваться. В субсидиарном порядке оно считало требования заявителей непомерными. Во втором субсидиарном порядке оно утверждало, что нарушение ст.11 Конвенции не дает заявителям права требовать индивидуального возмещения ущерба.

Относительно возмещения предполагаемого материального ущерба правительство утверждало, что не существует никакой причинной связи между ним и роспуском СП, что политические партии и их руководителей нельзя приравнивать к коммерческим предприятиям и что в любом случае их требования не подтверждены никакими точными расчетами.

Что касается требований относительно возмещения морального вреда, то правитель-

ство полагало, что они заслуживали «еще меньшего доверия», т. к. являлись не только несоразмерными, но предполагали возмещения морального ущерба, причиненного непосредственно социалистической партии.

Наконец, в отношении требований о возмещении издержек и расходов, правительство сочло их недостаточно уточненными.

66. Представитель Комиссии утверждал, что требования заявителей носят весьма общий и гипотетический характер и недостаточно обоснованны для их удовлетворения в соответствии со ст.50 Конвенции.

67. Суд обратил внимание на то, что заявители не представили никаких доказательств, обосновывающих требования значительной суммы компенсации материального ущерба, издержек и расходов. Отсюда следует, что он не может поддержать эти требования (см. ***mutatis mutandis*** решение по делу ***«Прессос Компания Навьера А.О.» и другие против Бельгии*** от 3 июля 1997 г. Reports, 1997-IY, с. 1299, п. 24). Однако Суд отметил, что заявители получили 57 187 FRF от Совета Европы в качестве юридической помощи.

Что касается возмещения морального вреда, то Суд отметил, что в отличие от ОКПТ, устав и программа СП не вызвали возражений со стороны Конституционного Суда, и партия осуществляла свою деятельность в течение четырех лет до ее роспуска по решению этого суда. Г-н Перинчек и г-н Кирит поэтому не понесли никакого определенного морального ущерба. Основывая свой расчет на праве справедливости, Суд оценивает сумму ущерба в 50 000 FRF каждому.

С. Проценты за просрочку

68. Согласно информации, имеющейся у Суда, установленная законом процентная ставка, существующая во Франции на дату принятия настоящего решения, составляет 3,36 % в год.

НА ЭТИХ ОСНОВАНИЯХ СУД ЕДИНОГЛАСНО

1. Постановил, что имело место нарушение ст.11 Конвенции;

2. Постановил, что нет необходимости исследовать, имело ли место нарушение ст.6 п. , ст.ст. 9, 10, 14 и 18 Конвенции и ст.1 и 3 Протокола № 1;

3. Постановил:

> ***а)*** что государство-ответчик должно выплатить г-ну Перинчику и г-ну Кириту в течение трех месяцев общую сумму в 50 000 FRF (пятьдесят тысяч французских франков) каждому в качестве компенсации морального вреда, которая должна быть конвертирована в турецкие лиры по курсу на день платежа;
>
> ***b)*** что к указанной сумме прибавляются простые проценты по ставке в 3,36 % годовых с момента истечения вышеупомянутых трех месяцев до совершения платежа;

4. Отклонил остальные требования справедливого возмещения.

Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции[1]

Судебное решение от 10 июля 1998 г.
(Application №26695/95)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

В 1990 г. заявители пожелали основать некоммерческую организацию под названием «Дом Македонской цивилизации». Местный суд отказал в удовлетворении заявления о регистрации на основании того, что целью организации является пропаганда идеи о существовании в Греции македонского меньшинства, которая противоречит национальным интересам Греции и, следовательно, противоречит закону.

Решение Суда

Европейский Суд по права человека установил, что хотя действия государства были предусмотрены законом, они не преследовали правомерных целей (обеспечение национальной безопасности или предупреждение беспорядков) и не являются «необходимыми в демократическом обществе». По мнению Суда, «то, что граждане должны иметь возможность учреждать юридические лица, позволяющие им действовать совместно в области их общих интересов, является одним из важнейших аспектов права на свободу объединения, без которого это право было бы лишено смысла».

Исход дела: имело место нарушение ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

30. Заявители утверждают, что решение национальных судов отклонить их заявление о регистрации объединения нарушило их право на свободу ассоциаций, гарантируемое ст.11 Конвенции, которая гласит:

1 Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2007 г.

«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

A. Имело ли место вмешательство?

31. Суд полагает, что отказ греческих судов в регистрации объединения заявителей представляет собой вмешательство властей в реализацию заявителями своего права на свободу ассоциаций, отказ лишил заявителей какой-либо возможности совместно или индивидуально преследовать цели, которые они указали в учредительном акте объединения, и, следовательно, осуществлять рассматриваемое право. Данное вмешательство не отрицалось правительством.

B. Оправдано ли вмешательство?

32. Подобное вмешательство является нарушением ст.11, если оно не было «предусмотрено законом», не преследовало одну или более правомерных целей согласно п. 2 и не было «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.

1. «Предусмотрено законом»

33. В своих аргументах заявители указали, что рассматриваемое вмешательство не было «предусмотрено законом», поскольку согласно ст.12 Конституции свобода объединения не может зависеть от системы предварительного разрешения; именно поэтому законодательная власть сделала условием регистрации объединений соблюдение чисто формальных требований, как ясно из ст.ст. 78 и 81 Гражданского Кодекса... Согласно этим положениям, суды были обязаны признать объединение, если эти требования были удовлетворены.

34. Правительство утверждало, что местные суды правильно интерпретировали и применили национальное законодательство, в частности ст.81 Гражданского Кодекса, в соответствии с которой «Суд первой инстанции должен удовлетворить [регистрационное] заявление, если он убежден, что были соблюдены все правовые требования»; инквизиционная природа неоспариваемой процедуры, которая применялась к регистрации объединений (ст.ст. 741, 744 и 759, п.3, Гражданского Процессуального Кодекса) разрешала судам добывать доказательства по собственному побуждению и устанавливать факты, имеющие решающее значение для исхода судебного процесса.

35. Комиссия не сочла необходимым выносить решение по этому вопросу, поскольку она вынесла заключение о несоответствии рассматриваемого вмешательства со ст.11 в других отношениях.

36. Суд считает, что вмешательство было «предусмотрено законом», так как ст.ст. 79 и 81 Гражданского Кодекса позволяли судам отказывать в удовлетворении заявления о регистрации, если было установлено, что действительность учредительного акта объеди-

нения находится под вопросом. Более того, Суд, так же как и правительство отмечает, что цель объединения, указанная в его учредительном акте, должна в действительности соответствовать цели, которую преследует объединение, и не противоречить закону, нравственности или общественному порядку; ст.105 Гражданского Кодекса, кроме того, предусматривает возможность ликвидации уже учрежденного объединения, если обнаружено, что оно преследует цели, отличные от тех, которые были установлены им в своем учредительном акте...

2. Правомерная цель

37. Правительство утверждало, что рассматриваемое вмешательство преследовало несколько целей: обеспечение национальной безопасности, предотвращение беспорядков и поддержание культурных традиций, а также исторических и культурных символов Греции.

38. Суд не убежден, что последняя из этих целей может составлять одну из правомерных целей, предусмотренных п.2 ст.11 Конвенции. Исключения гарантий свободы ассоциаций должны ннтерпретироваться узко с тем, чтобы перечень их был строго исчерпывающим, а их определение обязательно ограниченным.

39. Тем не менее, Суд отмечает, что Апелляционный Суд г. Салоники вынес свое решение на основании убеждения в том, что заявители намеревались оспаривать греческую идентичность Македонии и ее жителей и подорвать территориальную целостность Греции. Принимая во внимание ситуацию, существовавшую на Балканах в то время, и политические разногласия между Грецией и бывшей югославской Республикой Македония (см. пункт 42 ниже), Суд признает, что рассматриваемое вмешательство предназначалось для защиты национальной безопасности и предотвращения беспорядков.

3. «Необходимо в демократическом обществе»

40. Суд отмечает, что право создавать объединения является неотъемлемой частью права, гарантируемого ст.11, даже эта статья упоминает непосредственно только право создавать профсоюзы. То, что граждане должны иметь возможность учреждать юридические лица, позволяющие им действовать совместно в области их общих интересов, является одним из важнейших аспектов права на свободу ассоциаций, без которого это право было бы лишено всякого смысла. То, каким образом эта свобода закрепляется в национальном законодательстве, а также ее практическое применение властями показывает состояние демократии в соответствующей стране. Вне всякого сомнения у государств есть право удостовериться, что цель и деятельность обьединения соответствуют установленным законом правилам, однако осуществление [государствами] подобных полномочий должно быть совместимо с их собственными обязательствами в рамках Конвенции и подлежит контролю со стороны конвенционных органов.

Следовательно, исключения, предусмотренные ст.11 Конвенции, должны толковаться строго; только убедительъные и неопровержимые доводы могут оправдать ограничения свободы объединения. В определении того, существует ли необходимость вмешательства в значении п.2 ст.11, государства имеют ограниченную свободу усмотрения, которая сопровождается строгим надзором, охватывающим законодательство, правоприменительную практику, а также решения независимых судов и их исполнение.

Когда Суд занимается изучением вопроса, его задача состоит не в том, чтобы подменять своим собственным мнением взгляды национальных властей, а в том, чтобы пересмот-

реть в соответствии со ст.11 Конвенции решения, которые власти приняли, осуществляя свои полномочия. Это не означает, что он [Суд] должен ограничиться выяснением того, осуществляло ли государство-ответчик свои полномочия благоразумно, осмотрительно и добросовестно; [Суд] должен рассмотреть обжалуемое вмешательство в свете всего делаи определить, было ли оно «соразмерно правомерно преследуемой цели» и являются ли основания, приведенные национальными властями в оправдание вмешательства, «уместными и достаточными». Таким образом, Суд должен убедиться, что национальные власти применили стандарты, соответствующие принципам, содержащимся в ст.11, и, более того, что они основывались в своих решениях на приемлемой оценке фактов, имеющих отношение к делу (см. судебное решение по делу ***Объединенная Коммунистическая партия против Турции***, п.п. 46 и 47).

41. Согласно аргументам заявителей, все доводы, вьдвинутые национальными судами и правительством против учредителей объединения, были безосновательными, неопределенными и недоказанными и не соответствовали понятию "насущной социальной потребности".

Судебное досье не содержало ничего, что могло бы указывать на то, что какой-либо из заявителей желал подорвать территориальную целостность Греции, национальную безопасность и общественный порядок. Упоминание о сознании принадлежности к меньшинству и о сохранении и развитии культуры меньшинства не может рассматриваться как угроза «демократическому обществу». Аналогично, присутствие некоторых из учредителей на Конференции СБСЕ в Копенгагене не может расцениваться как удар по национальной безопасности, поскольку, подписав все соответствующие документы СБСЕ, правительство Греции признало, что граждане могут принимать участие в подобных процедурах. Также, г-н Сидиропулос никоим образом не оспаривал греческую идентичность греческой провинции Македонии; он лишь заявил, что македонское меньшинство там притеснялось.

Более того, заявление о том, что учредители объединения планировали заговор против Греции, было безосновательным. Статья в прессе, ссылавшаяся на «директиву» от имени славянских организаций за границей, явно содержала ложную информацию и была полностью сфабрикована; это было очевидно из самого использования слова «указание», которое не являлось современным термином конца XX века, а также из того факта, что правительство Греции до настоящего времени не подтвердило существование подобной директивы. Безответственные публикации в газете не могли быть использованы в качестве доказательства судом или самим правительством государства, которое уважает принцип верховенства закона.

Территориальная целостность, национальная безопасность и общественный порядок не подвергались угрозе из-за деятельности объединения, целью которого являлась пропаганда культуры региона, даже если предположить, что его цель отчасти включала пропаганду культуры меньшинства; существование меньшинств и различных культур в стране являлось историческим фактом, который «демократическое общество» должно принимать, а также защищать и поддерживать в соответствии с принципами международного права.

42. Правительство утверждало, что национальные власти имели право отказать в регистрации ассоциации заявителям. В частности, суд первой инстанции города Флорины и Апелляционный суд города Салоники дали приемлемую оценку обстоятельствам дела и пришли к заключению, что настоящая цель ассоциации отличается от той, которая

указана в меморандуме об ассоциации. Для того чтобы прийти к такому мнению, судьи по собственному побуждению приняли во внимание в качестве доказательств ст.ст. 741, 744 и 759 пар.3 Гражданского Процессуального Кодекса в связи с протоколом; определенные газетные статьи и общеизвестные обстоятельства, в том числе претензии Греции о том, что пропаганда названия «бывшая югославская Республика Манедония», наблюдаемая в это время, была попыткой «славянизации» названия «Македония»; определенные положения государственной Конституции и систематическая кампания продвижения идеи «Объединенной Македонии».

Далее, суды отметили, что ст.4 устава ассоциации предполагает, что принятие его принципов было важным условием для того, чтобы стать членом ассоциации, без установления, однако, таких принципов, чтобы потенциальные члены избегали риска быть «обманутыми» как только они присоединятся к ассоциации. Название ассоциации также вызывает недоумение, так как заявители желали скрыть тип культуры, к которой они относились. Вводящее в заблуждение название «Дом Македонской цивилизации» было частью осуществляемой пропаганды, объективной целью которой являлось создание благоприятного климата для обсуждения греческой целостности Македонии и поддержание ирредентистских стремлений.

Основываясь на судебном прецедентом праве, правительство подчеркивало, что власти были расположены лучше, нежели международный суд, к оценке степени «необходимости [вмешательства] демократическом обществе». Правительство полагает, что должно быть выказано уважение решению властей, когда они взвешивали конфликтующие публичные и индивидуальные интересы в свете своих знаний о стране и их основной ответственности по национальному праву. Устанавливая границы оценки, в частности, там, где дела затрагивают вопросы национальной безопасности, греческие суды в настоящем деле соответствовали критерию пропорциональности.

43. Комиссия, исследовав доказательства, представленные перед национальными судами, посчитала, что не был установлен факт наличия у заявителей сепаратистских намерений. По общему признанию, национальные суды могли разумно заключить, что настоящей целью объединения являлась пропаганда идеи о том, что в Греции существует «македонское» меньшинство, и что права членов этого меньшшинства уважаются не в полной мере. Однако, по мнению Комиссии, это само по себе не оправдывало ограничения права заявителей на свободу ассоциаций; хотя заявители действительно утверждали, что они имеют «македонское» национальное сознание, нет ничего, что указывало бы на то, что они пропагандировали использование насилия или недемократических и неконституционных мер. Комиссия сделала вывод, что основания, приведенные национальными властями в оправдание вмешательства, не были «уместными и достаточными» и что вмешательство не было «соразмерно правомерно преследуемой цели».

44. Суд отмечает, в первую очередь, что цели объединения под названием «Дом Македонской цивилизации», указанные в его учредительном акте, заключались исключительно в сохранении и развитии традиций и народной культуры региона Флорина... Подобные цели представляются Суду совершенно прозрачными и правомерными; жители региона страны вправе создавать объединения для того, чтобы пропагандировать характерные особенности региона, как по историческим, так и по экономическим причинам. Даже если предположить, что учредители объединения, подобного тому, с которым связано настоящее дело, защищают сознание меньшинства, Документ Копенгагенского сове-

щания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Раздел IV) от 29 июня 1990 г. и Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г. которые подписала Греция, позволяет им создавать ассоциации для защиты их культурного и духовного наследия. (...)

46. В деле ***United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*** суд решил, что не может исключать того, что программа политической партии может скрывать цели и намерения, отличающиеся от провозглашенных. Для того, чтобы подтвердить обратное, программа должна быть сопоставима с действиями партии и позициями, которые она защищает. Аналогично, в данном деле Суд не исключает, что после учреждения, объединение могло бы, под прикрытием целей, упомянутых в его учредительном акте, заняться деятельностью, не совместимой с этими целями. Подобная возможность, которую национальные суды рассматривали как саму собой разумеющуюся, едва ли можно было опровергнуть какими-либо практическими действиями, поскольку, никогда не существуя, объединение не имело времени предпринять какие-либо действия. Если возможность стала бы реальностью, власти не были бы бессильны; согласно ст.105 Гражданского Кодекса, суд первой инстанции вправе издать предписание о ликвидации объединения, если впоследствии оно преследовало цель, отличную от той, которая изложена в учредительном акте, или если обнаружено, что его функционирование противоречит закону, нравственности или общественному порядку...

47. В свете всего вышеизложенного, Суд заключает, что отказ в регистрации объединения заявителей был несоразмерен преследуемым целям. В данных обстоятельствах, имело место нарушение ст 11 Конвенции.

РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1. Отклонил предварительные возражения правительства;

2. Постановил, что имело место нарушение ст.11 Конвенции;

3. Постановил, что нет необходимости в разрешении жалоб в контексте ст.ст.6 п.1., 9, 10 и 14 Конвенции;

4. Постановил, что настоящее решение само по себе представляет достаточное справедливое возмещение для нематериального ущерба, понесенного заявителями;

5. Постановил,

    a) что государство-ответчик обязано выплатить заявителям в срок не позднее трех месяцев компенсацию в размере 4 000 000 (четырех миллионов) драхм (DR) за издержки и расходы;

    b) что простой процент при ежегодной ставке 6 % должен выплачиваться с момента истечения вышеуказанных трех месяцев до полного погашения;

6. Отклонил остальные требования о справедливом возмещении.

Сигурдур А. Сигурйонсон (Sigurdur A. Sigurjonsson) против Исландии[1]

Судебное решение от 30 июня 1993 г.
(Application №16130/90)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

Заявитель, г-н Сигурдур А. Сигурйонсон (Mr. Sigurdur A. Sigurjonsson) получил 24 октября 1984 г. лицензию на использование своего автомобиля в качестве такси. К этому времени заявитель выполнил содержащиеся в инструкции Министерства транспорта (далее — Министерство) условия, которые, среди прочего, обязывали его к членству в Автомобильной ассоциации «Фрами» (далее — «Фрами»). По требованию «Фрами» лицензия заявителя была отозвана в июле 1986 г., главным образом по причине того, что он отказался платить членские взносы, при этом был оставлен без внимания тот факт, что заявитель предварительно уведомил «Фрами» о своем нежелании в дальнейшем быть членом ассоциации. Попытки обжаловать отзыв лицензии таксиста не увенчались успехом. В этой связи, заявитель обратился в Европейский Суд по правам человека с жалобой на нарушение права на объединение.

Решение Суда

Европейский Суд признал, что обязательное членство в организации нарушает право на свободу ассоциаций, гарантированное ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд в частности заявил, что Конвенция является «живым» международно-правовым инструментом, который должен соответствовать новым потребностям общества, следовательно, положения ст.11 Конвенции можно рассматривать и в «негативном» смысле — как гарантирующие право не вступать в организацию и свободно выходить из неё. По этой причине, а также на основании того, что ограничение в ввиде обязательного членства в ассоциацци непропорционально по отношению к преследуемым законом целям, Суд решил, что нарушение права на свободу ассоциаций в контексте ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод имело место.

1 *Источник: неофициальный перевод Международного Центра Некоммерческого права (ICNL), 2007 г.*

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

Обязательства по членству

24. Ст. 5 Закона 1989 г. устанавливает, что в пределах территории профсоюза, где применяется ограничение числа транспортных средств общественного пользования..., водители транспортных средств одной категории должны являться членами одного и того же профсоюза. В случае, если профсоюз операторов такси осуществляет свою деятельность в конкретном районе, лицам, не обладающим лицензией, запрещено осуществлять деятельность по оказанию услуг такси в этом районе.

В соответствии со ст. 8 Закона 1989 г., лицензия на ведение определенного вида деятельности может быть выдана только тому лицу, которое является членом, либо подало заявку на приобретение членства соответствующего профсоюза. Из ст. 8 Инструкции 1989 г.... следует, что «Фрами» является соответствующим объединением держателей лицензий на оказание услуг такси в Рейкьявике. Условие обязательного членства в профсоюзе продолжает действовать и после предоставления лицензии.

25. В случае нарушения держателем лицензии законов или инструкций, связанных с автомобильным транспортом общественного пользования, он может получить предупреждение от Комитета [по надзору за такси], его лицензия может быть временно приостановлена или, в случаях серьезных и неоднократных нарушений, аннулирована Комитетом, а на держателя лицензии могут наложить штраф; если лицензия аннулируется, он может, на определенных условиях, повторно обратиться с заявлением на предоставление лицензии по истечении пяти лет (ст. 9 и 13 Закона 1989 г. и ст. 18 Инструкции 1989 г.).

СЛУШАНИЯ В КОМИССИИ

26. В своем заявлении (№ 16130/90), поданном в Комиссию 22 декабря 1989 г., г-н Сигурдур А. Сигурйонсон сообщил о нарушении ст. 11 Конвенции (право на свободу ассоциаций) либо, в качестве альтернативного варианта, ст. 9 (право на свободу мысли и совести), 10 (право на свободу выражения мнения) и 13 (право на эффективное средство правовой защиты).

27. 10 июля 1991 г. Комиссия объявила заявление приемлемым.

В своем отчете, принятом 15 мая 1992 г. (ст. 31), Комиссия выразила мнение о том, что:

a) имело место нарушение статьи 11 Конвенции (семнадцатью голосами против одного);
b) нет необходимости в отдельном рассмотрении вопроса о том, имело ли место нарушение в отношении статей 9 и 10 Конвенции (единогласно);
c) статья 13 Конвенции не была нарушена (единогласно).

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

29. Заявитель утверждает, что возлагаемая на него обязанность быть членом «Фрами» под угрозой лишения лицензии составляет нарушение ст.11 Конвенции, которая гласит:

> «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая ст. не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Правительство оспорило это утверждение, тогда как Комиссия с ним согласилась.

А. Наличие вмешательства в осуществление права, гарантированного статьей 11 Конвенции

1. Являлась ли «Фрами» «объединением»?

30. Правительство заявило, что «Фрами» не являлась ни «профессиональным союзом», ни даже «объединением», в смысле ст. 11, а была профессиональной организацией публично-правового характера. Главным образом оно привело следующие аргументы:

a) «Фрами» выполняла определенные функции, хотя и не установленные законом, но законодательно предусмотренные или появившиеся в ходе практики, и служила общественным интересам не меньше, чем интересам своих членов... Таким образом, «Фрами» являлась низшим административным звеном в иерархии, включавшей, помимо самой «Фрами», Комитет и Министерство.

b) «Фрами» не являлась организацией рабочих, представляющей интересы своих членов в конфликтах с работодателем, не вела коллективные переговоры от их имени и не была связана с исландской Федерацией труда. Напротив, она имела членство, состоящее преимущественно из независимых предпринимателей, и самостоятельно устанавливала цены на услуги, любые изменения в которых подлежали утверждению властями, осуществляющими ценовой надзор.

31. Суд согласен с заявителем и с Комиссией в том, что вышеперечисленных элементов недостаточно для того, чтобы рассматривать «Фрами» в качестве публично-правового объединения вне сферы действия ст.11 Конвенции. По общему признанию, «Фрами» выполняла определенные функции, которые в некоторой степени были предусмотрены законодательством и служили не только интересам ее членов, но и интересам общества в целом. Однако функции по надзору за исполнением соответствующих правил были в основном возложены на другое учреждение, а именно, на Комитет, который, к тому же, обладал полномочиями по выдаче лицензий и принятию решений об их приостановлении либо отзыве (см. пункты 20 и 25 выше). «Фрами» была учреждена согласно частному праву и пользовалась полной автономией в определении своих собственных целей, организационной структуры и процедуры. Согласно своему Уставу, который предположительно устарел и в данный момент пересматривается, целью «Фрами» является защита профессиональных интересов своих членов и содействие росту солидарности среди профессиональных водителей такси; определение, ведение переговоров и представление требований членов, касающихся рабочего времени, заработной платы и тарифов; стремление сохранить существующие ограничения на количество такси и представление интересов членов перед органами государственной власти... Следовательно, «Фрами» является преимущественно частно-правовой организацией, и таким образом должна рассматриваться в качестве «объединения» в значении ст.11 Конвенции.

32. Нет необходимости выяснять, могла ли «Фрами» рассматриваться в качестве профсоюза в рамках толкования ст.11, так как право на создание профсоюзов и вступление в них в этом положении скорее является одним из аспектов более широкого права на свободу объединения, чем отдельным самостоятельным правом (см., среди прочего, решение ЕСПЧ по делу ***Шмидт и Дальстрем против Швеции*** от 6 февраля 1976 г., Серия А, № 21, стр.15, пункт 34).

2. Охватывалось ли заявленное истцом право статьей 11?

33. Правительство, принимая во внимание решение по делу ***Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства*** от 13 августа 1981 г. (Серия А, № 44, стр. 21-22, пункт 52) о том, что негативный аспект права на свободу объединения не выходит полностью за пределы действия ст.11 Конвенции, оспаривает то, что его значение настолько широко, что включает в себя право заявителя не быть членом «Фрами». Оно настаивает на том, что такое негативное право должно интерпретироваться в узком смысле, принимая во внимание отрывок из подготовительных работ ***(travaux pruparatoires)***, упомянутый в этом решении, в котором говорится, что общее правило, разработанное на основе пункта 2 ст.20 Всеобщей Декларации прав человека ООН 1948 г. о том, что никто не может быть принужден к членству в каком-либо объединении, было намеренно пропущено в Конвенции (там же, пункты 51-52).
(...)

35. Относительно вопроса общей сферы применения рассматриваемого права, Суд отмечает, что, во-первых, хотя в вышеупомянутом решении учтены подготовительные работы, это не придает им решающего значения, скорее Суд использовал это в качестве рабочей гипотезы (см., например, пункты 52 и 55: «Допуская в качестве аргумента...» и «Допуская, что ст. 11 не гарантирует негативный аспект свободы на том же основании, что и позитивный аспект...»). Более того, если обязательство по членству относительно г-на Юнга, г-на Джеймса и г-на Вебстера базировалось на соглашении между их работодателем и профсоюзами, то в отношении г-на Сигурдура А. Сигурйонсона оно было наложено законом. В соответствии со ст.ст. 5 и 8 Закона 1989 г. и статьей 8 Инструкции 1989 г., он был вынужден стать членом определенной ассоциации — «Фрами» — для того, чтобы отвечать всем условиям получения лицензии, и для него не представлялось возможным вступить, либо образовать другое объединение для этой цели. Далее было определено, что отказ от выполнения данного требования влечет за собой отзыв лицензии и обязанность по уплате штрафа. Обязательное членство такого характера, которое, как упоминалось ранее, относилось к частно-правовой организации, не существует в законодательстве большинства Договаривающихся Сторон. Напротив, многие национальные системы содержат защитные механизмы, которые, так или иначе, гарантируют негативный аспект свободы объединения, т.е. свободу не вступать в членство объединения или право выхода из него.
(...)

В этой связи, следует помнить, что Конвенция — это живой инструмент, который должен толковаться в свете условий сегодняшнего дня (см. также решение ЕСПЧ в деле ***Соеринг против Соединенного Королевства*** от 7 июля 1989 п, серия А, №161, стр. 40, пункт 102). Соответственно, следует считать, что ст. 11 предусматривает негативное право на объединение. Для Суда на этом этапе нет необходимости определять, рассматривать ли это право на равном основании с позитивным правом.

36. Относительно конкретных обстоятельств дела, Суд не убежден доводом Правительства о том, что обязателъство вступления во «Фрами» уже существовало на тот момент, когда заявитель получил свою лицензию в 1984 г. Не имеет особого значения и тот факт, что перед тем, как получить лицензию, он согласился стать членом; можно только строить предположения относительно того, поступил бы он таким образом, не будь членство указано в качестве необходимого условия в Инструкции 1983 г. (см. пункт 8 выше), которое Верховный Суд позже признал... не имеющим никакого законодательного основания, хотя его поведение с августа 1985 г. свидетельствует о том, что он не стал бы этого делать... Также не было установлено, что обязательство по членству возникло по какой-то другой причине. Фактически, только когда Закон 1989 г. вступил в силу (1 июля 1989 г.), стало ясно, что членство является обязательным требованием. Заявитель с тех пор был вынужден оставаться членом «Фрами», в противном же случае, как это наглядно было продемонстрировано фактом лишения его лицензии в 1986 г.... он снова подвергся бы риску потерять лицензию. Такая форма принуждения, в конкретных обстоятельствах данного дела, наносит удар по самому существу права, гарантированного ст.11, и сама по себе составляет вмешательство в осуществление этого права (см. вышеупомянутое решение по делу *Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства* от 20 апреля 1993 г, серия А, № 258-А, стр. 14, пункт 29).

37. Более того, г-н Сигурдур А. Сигурйонсон возражал против членства в ассоциации отчасти и потому, что он не был согласен с ее политикой, направленной на ограничение количества такси, а соответственно, ограничение доступа к профессии; по его мнению, интересы его страны были бы лучше обеспечены через предоставление широких личных прав, включая свободный выбор работы, нежели чем через государственное регулирование. Поэтому Суд считает, что, учитывая обстоятельства дела, ст. 11 должна рассматриваться в свете ст. 9 и 10, так как защита личного мнения также является одной из целей свободы объединения, гарантированной статьей 11 (см. вышеупомянутое решение по делу *Юнг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства*, пункт 57). Давление, оказанное на заявителя с целью принудить его оставаться членом «Фрами» против его воли, стало следующим аспектом, относящимся к сущности права, содержащегося в ст. 11; здесь также было вмешательство в этом отношении. Довод правительства о том, что «Фрами» является неполитическим объединением, не имеет особого значения в этом отношении.

3. Вывод

38. В свете вышеизложенного, Суд согласен с заявителем и Комиссией, что обжалуемые меры составляют вмешательство в реализацию права на свободу объединения, гарантированного пунктом 1 ст.11 Конвенции.

Такое вмешательство влечет за собой нарушение ст.11, если оно не отвечает условиям пункта 2 указанной статьи.

B. Оправдано ли вмешательство согласно пункту 2 статьи 11?

39. Жалоба заявителя, направленная в учреждения в Страсбурге, касалась только периода после 1 июля 1989 г., когда законодательство 1989 г. уже вошло в силу... Не подвергается сомнению тот факт, что после этой даты, оспариваемое обязательство по членству было «законодательно предписано» и преследовало законную цель, а именно, по заключению Комиссии, защиту «прав и свобод других лиц». Суд не видит причины не согласиться с таким определением.

40. С другой стороны, заявитель и Комиссия оспаривают мнение правительства о том, что вмешательство было «необходимо в демократическом обществе».

Правительство, ссылаясь на свои аргументы, изложенные выше в пунктах 30 и 33, настаивает, в частности, на том, что, принимая во внимание статус держателей лицензий как независимых предпринимателей, членство является ключевым звеном между ними и «Фрами» по той причине, что последняя не смогла бы гарантировать те надзорные функции, которые она выполняла, если бы все держатели лицензий в его районе не являлись ее членами. Нежелательно было бы возложить подобные задачи на таксопарки, поскольку их владельцами во многих случаях являются сами держатели лицензий, которые для этого не имеют достаточной власти. Подобные действия потребовали бы не только принятия дополнительных законодательных мер, но также радикально изменили бы отношения между таксопарками и держателями лицензий. Для органов государственной власти было бы также неуместно принять на себя эти функции, поскольку «Фрами» выполняла их быстрее и дешевле.

41. Во-первых, Суд напоминает, что оспариваемое обязательство по членству было установлено законом, нарушение которого могло повлечь за собой отзыв лицензии. Таким образом, он подвергся одной из форм принуждения, которая, как уже отмечалось, редко встречается в сообществе Договаривающихся Сторон и которая, на первый взгляд, должна считаться несовместимой со статьей 11 Конвенции (см. ***mutatis mutandis***, решение по делу ***Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер против Бельгии*** от 23 июня 1981 г., серия А, №43, стр. 27, пункт 65).

Суд не сомневается в том, что «Фрами» выполняло функции, служившие не только профессиональным интересам ее членов, но и общественным интересам, и что обязательство каждого держателя лицензии в пределах соответствующего района быть членом ассоциации значительно способствовало исполнению возложенных на нее надзорных функций. Однако Суд не убежден в том, чго принудительное членство во «Фрами» было необходимым условием исполнения данных функций. Во-первых, основная ответственность по надзору за исполнением соответствующих правил лежит на Комитете... Во-вторых, членство никоим образом не должно являться единственным возможным способом заставить держателей лицензий выполнять обязанности, необходимые для осуществления соответствующих функций; к примеру, некоторые из них, закрепленные в законодательстве..., могли эффективно применяться без необходимости введения обязательного членства. Наконец, не было установлено, что существовала какая-либо иная причина, по которой «Фрами» не могла бы защищать профессиональные интересы своих членов при отсутствии обязательного членства, навязанного заявителю вопреки его личному мнению (см., среди прочего, вышеупомянутое решение по делу ***Шмидта и Дальстрема***, стр. 16, пункт 36, а также вышеупомянутое решение по делу ***Юнга, Джеймса и Вебстера***, стр. 25-26, пункт 64).

Учитывая все вышесказанное, доводы, приведенные Правительством, хотя и имеют некоторое отношение, недостаточны для доказательства «необходимости» принуждения заявителя к членству во «Фрами» под угрозой потери лицензии и вопреки его личным взглядам. В частности, несмотря на свободу усмотрения, имеющуюся у Исландии, обжалуемые действия были несоразмерны преследуемой законной цели. Соответственно, имело место нарушение ст. 11 Конвенции.
(...)

ПО ЭТИМ ПРИЧИНАМ, СУД

1. Постановил восьмью голосами против одного, что имело место нарушение статьи 11 Конвенции;

2. Постановил единогласно, что нет необходимости в рассмотрении дела в свете статей 9 и 10 Конвенции;

3. Постановил единогласно, что также нет необходимости в определении, имело ли место нарушение статьи 13 Конвенции;

4. Постановил единогласно, что Исландия должна в трехмесячный срок выплатить заявителю в качестве покрытия расходов и издержек 2 134 401 (два миллиона сто тридцать четыре тысячи четыреста одну) исландскую крону, за вычетом 14 863 (четырнадцати тысяч восьмиста шестидесяти трех) французских франков, конвертированных в исландские кроны по курсу, действующему на дату вынесения настоящего решения;

5. Отклоняет единогласно остальные требования заявителя о справедливом возмещении.

Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер (Le Compte, Van Leuven and De Meyere) против Бельгии[1]

Судебное решение от 23 июня 1981 г.
(Application №6878/75; 7238/75)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

(a) В июне 1971 г. Совет Ордена врачей провинции Западная Фландрия лишил д-ра Ле Конта, 1929 г. рождения, права заниматься медицинской практикой в течение трех месяцев; основанием для такого решения послужило то, что последний опубликовал в прессе сообщение о санкциях, которые ранее были на него наложены дисциплинарными органами Ордена, и высказывал критические замечания, оскорбительные для Ордена. Решение Совета было подтверждено в октябре 1972 г. Апелляционным советом Ордена, который, однако, не подтвердил обвинения в оскорблении. В мае 1974 г. Кассационный суд отклонил жалобу заявителя на решение Апелляционного совета. С этого момента был проведен ряд дисциплинарных разбирательств за разглашение в прессе спора заявителя с Орденом, а также и уголовных — за его отказ выполнить решения советов Ордена.

(b) В январе 1973 г. д-ру Ван Левену и д-ру Де Мейеру, соответственно 1931-го и 1940 г.г. рождения, были предъявлены обвинения в нарушении норм профессиональной этики: в частности, утверждалось, что они систематически занижали свои гонорары (даже при дежурствах) до сумм, компенсируемых страховыми кассами социального обеспечения, и бесплатно раздавали в частных домах журнал, выходивший два раза в месяц, в котором насмехались над врачами общей практики. Совет Ордена провинции Восточная Фландрия принял решение о лишении их права заниматься врачебной практикой в течение одного месяца. Рассмотрев жалобу, Апелляционный совет Ордена сократил срок отстранения заявителей от медицинской практики до пятнадцати дней. В апреле 1975 г. Кассационный суд отклонил жалобу заявителей.

1 Источник: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т.1/ Председатель редакционной коллегии – доктор юридических наук, профессор В.А. Туманов. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С.341-359.

Разбирательство в Комиссии по правам человека

В своих жалобах, переданных в Комиссию 28 октября 1974 г. и 21 октября 1975 г., все три заявителя утверждали, что обязательное нахождение в составе Ордена и, соответственно, обязанность подчиняться его правилам противоречит ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и что в ходе их дисциплинарного преследования они были лишены гарантий, установленных ст.6 Конвенции. Жалобы были признаны частично приемлемыми к рассмотрению 6 октября 1976 г. (Ле Конт) и 10 марта 1977 г. (Ван Левен). Тогда же Комиссия приняла решение об объединении этих дел; после безуспешной попытки добиться мирового соглашения сторон Комиссия подготовила доклад, в котором установила факты и пришла к выводу о том, что:

- не было нарушения ст.11 п. 1 Конвенции, т.к. Орден врачей не является ассоциацией (единогласно);
- статья 6 п. 1 применима к спорам, повлекшим дисциплинарные меры против заявителей (восемь голосов против трех);
- имело место нарушение ст.6 п. 1 Конвенции, поскольку дело заявителей не разбиралось «публично» (восемь голосов против трех) «беспристрастным судом» (семь голосов против четырех).

Европейская Комиссия передала дело в Суд 14 марта 1980 г., Правительство Бельгии — 23 апреля 1980 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

(...)

I. О первичной жалобе по статье 10 Конвенции

38. В начале разбирательства дела, кроме ст.6 п.1, 11 и 17, врачи Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер ссылались на ст.10: по их утверждению, дисциплинарные санкции, наложенные на них, были направлены на то, чтобы не дать им возможность распространять некоторые идеи и информацию. Таким образом, опротестовывались не процедура принятия Орденом решений и не обязанность врачей вступать в Орден, а само содержание принятых решений. Это был не просто один из доводов в обоснование жалоб заявителей по ст.ст.6 п.1, 11 и 17, а отдельная жалоба. Она была отклонена Комиссией в связи с неисчерпанием внутренних средств защиты и не вошла в материалы дела, переданные в Суд (см., в частности, решение по делу Шиссера от 4 декабря 1979 г. Серия А, т. 34, с. 17, п. 41).

II. О предполагаемом нарушении статьи 6 п. 1 Конвенции

39. Заявители считают себя пострадавшими от нарушений ст.6 п. 1, которая гласит:

> «1. Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия».

40. Учитывая выдвигаемые заявителями требования, первая проблема, которую необходимо решить, — это вопрос о применимости ст. 6 п. 1; таковой ее считает большинство Комиссии и не считает правительство.

А. О применимости статьи 6 п. 1 Конвенции

41. Ст. 6 п. 1 действует только в отношении споров о правах и обязанностях гражданско-правового характера и «рассмотрения любого уголовного обвинения». Некоторые дела не подпадают под действие данной статьи, т. к. их нельзя отнести ни к одной из перечисленных категорий; Суд это констатировал неоднократно (см. например, решение по делу ***Лоулесса*** от 1 июля 1961 г. Серия А, т. 3, с. 51, п. 12; решение по делу ***Неймастера*** от 27 июня 1968 г. Серия А, т. 8, с. 43, п. 23; решение по делу ***Гуцарди*** от 6 ноября 1980 г. Серия А, т. 39, с. 40, п. 108).

42. Таким образом, как это совершенно справедливо подчеркивается правительством в его ссылке на решение по делу ***Энгеля*** от 8 июня 1976 г., дисциплинарные преследования как таковые не относятся к «уголовным делам»; однако в конкретных случаях дело может обстоять совершенно иначе (Серия А, т. 22, с. 33-36, п. 80-85).

Как правило, такие преследования не сводятся к спорам о правах и обязанностях гражданско-правового характера (там же, с. 37, п. 87 ***in fine***). Однако не исключена возможность того, что при некоторых обстоятельствах дело будет обстоять иначе. До сих пор Суду не приходилось специально решать подобный вопрос; в деле ***Кенига***, упомянутом Правительством и Комиссией, заявитель жаловался только на большие сроки рассмотрения дела административным судом, после того как исполнительный орган лишил его лицензии на управление клиникой, а затем запретил заниматься медицинской практикой (решение от 28 июня 1978 г., Серия А, т. 27, с. 8, п. 18 и с. 28, п. 85; см. также вышеуказанное решение по делу ***Энгеля***, с. 36-37, п. 87, первый абзац).

43. В данном случае необходимо установить, применима ли ст. 6 п. 1 Конвенции к части процедуры или к ней в целом при прохождении дела по всем инстанциям: в Советах провинций и Апелляционном совете, в компетенции которых находятся дисциплинарные вопросы, а затем в Кассационном суде, который является судебным органом.

Правительство, Комиссия и заявители обсуждали данную проблему, по крайней мере после принятия решения о приемлемости от 6 октября 1976 г. и 10 марта 1977 г., только в свете «спора о гражданско-правовых отношениях, правах и обязанностях». Суд считает уместным и для себя рассматривать дело с этих позиций.

1. О наличии «судебных споров» о правах и обязанностях гражданско-правового характера

44. Решения по делу ***Рингейзена*** от 16 июля 1971 г. и ***Кенига*** от 28 июня 1978 г. дают возможность выявить некоторые значения формулы «прав и обязанностей гражданско-правового характера». Первое значение показывает, что она охватывает «любую процедуру, результат которой является определяющим в отношении прав и обязанностей частного характера», даже если речь идет о споре между частным лицом и органом государственной власти; безотносительно к тому, на основании какого «закона должен быть разрешен спор» и какой орган компетентен вынести данное решение (Серия А, т. 13, с. 39, п. 94).

Эта формула лежала в основе дела ***Кенига***, и среди обсуждавшихся прав было право на «продолжение медицинской практики после «получения необходимых разрешений». В

свете обстоятельств дела Суд отнес данное право к области частного права, т. е. гражданского, в свете ст. 6 п. 1 Конвенции (см. вышеуказанное дело, с. 29-32, п. 88-91 и 93-95).

В последующей судебной практике выводы получили развитие в решении по делу ***Голдера*** от 21 февраля 1975 г. По этому делу Суд пришел к заключению о том, что «ст. 6 п. 1 гарантирует каждому право на то, чтобы любая жалоба, связанная с гражданскими правами и обязанностями, рассматривалась в судебной инстанции» (Серия А, т. 18, с. 18, п. 36). Из этого следует, кроме прочего, что данная статья действует не только в отношении уже начатой процедуры: на нее может ссылаться каждый, кто, считая незаконным вмешательство в осуществление одного из своих (гражданских) прав, заявит, что не имел возможности возбудить дело в суде, отвечающем требованиям ст. 6 п. 1 Конвенции.

45. В настоящем деле следует прояснить первый момент: действительно ли речь идет о «судебном споре» в смысле «двух противостоящих требований». Дух Конвенции требует воспринимать это выражение не в узко техническом значении, но дать ему скорее материальное, нежели формальное, определение, тем более что в английском тексте пункта 1 ст. 6 эта «идея спора» четко не отражена («***In the determination of his civil rights and obligations***», т. е. буквально — «при определении его гражданских прав и обязанностей»; ср. статью 49: «***dispute***» — «спор»).

Если исходить из того, что французское слово «***contestation***» говорит о том, что спор имеет место, то материалы дела свидетельствуют совершенно четко о его наличии. Орден врачей обвинил заявителей в дисциплинарных нарушениях, им пришлось защищаться, и на них были наложены санкции. Компетентным Советом провинции они были признаны виновными и временно лишены права заниматься профессиональной деятельностью: в отношении д-ра ***Ле Конта*** это было сделано заочно (Западная Фландрия), а в отношении д-ра ***Ван Левена и д-ра Де Мейера*** (Восточная Фландрия) — после того как их доводы были заслушаны Советом. В рассмотрении дел Апелляционным советом, заявители, пользуясь помощью адвоката, ссылались на ст.6 п. 1 и на ст.11 Конвенции. Искомого результата они, в целом, не добились, после чего обратились в Кассационный суд, ссылаясь, в частности, на Конвенцию (см. п.п. 10–11 и 15–19 выше).

46. Важно, чтобы «спор» относился к «правам и обязанностям гражданско-правового характера» и чтобы результат судебного разбирательства был «определяющим» для такого права (см. вышеуказанное решение по делу ***Рингейзена***).

По утверждению заявителей, речь шла об их праве продолжать свою профессиональную деятельность; в решении по делу ***Кенига*** от 28 июня 1978 г. как раз и признавался «гражданский характер» данного права (вышеупомянутое решение, с. 31–32, п. 91 и 93).

По утверждению правительства, решения Советов провинций и Апелляционного совета в данном случае имели лишь «косвенное действие». В противовес тому, что было сделано административными судами Германии по делу ***Кенига***, бельгийские компетентные органы, по утверждению правительства, не проверяли правомерность предшествующего акта об изъятии лицензии на медицинскую практику: им надлежало лишь проверить, были ли нарушения медицинской этики, которые оправдывали наложение дисциплинарных взысканий. Во всяком случае «спор по поводу права на дальнейшее занятие медицинской практикой» возник «на последующем этапе»: т. е. когда д-ра Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер обратились в Кассационный суд, назвав незаконными меры, принятые по отношению к ним. Правительство утверждало также, что право не имеет «гражданского характера»; оно призывало Суд отойти от позиции, занятой в решении по делу ***Кенига***.

47. Что касается вопроса о том, идет ли речь именно об этом праве, то Суд считает, что каждый из двух официальных текстов ст. 6 п. 1 Конвенции (французский «***contestation sur***» — «оспаривание» и английский «***determination of***» — «определение») говорит не о тонких связях и отдаленных последствиях; гражданские права и обязанности должны быть очевидным предметом или одним из предметов «спора»; результат судебного процесса имеет прямое значение для установления этих прав.

Согласившись в этом с правительством, Суд не разделяет его мнения о том, что в данных делах не было прямой зависимости между вышеуказанными спорами и правом на дальнейшее занятие медицинской практикой. Решение о приостановлении профессиональной деятельности, принятое Советом провинции 30 июня 1971 г. в отношении д-ра Ле Конта и 24 октября 1973 г. в отношении д-ров Ван Левена и Де Мейера, лишало их, хоть и временно, права заниматься медицинской практикой. Именно это право и было предметом рассмотрения в Апелляционном совете и в Кассационном суде.

48. Практикующие врачи, являясь представителями свободных профессий, реализуют свое право на занятие медицинской практикой в частных правоотношениях с клиентами и пациентами; в соответствии с законодательством Бельгии, такие отношения обычно имеют форму договорных или квазидоговорных отношений, и в любом случае устанавливаются непосредственно между отдельными лицами; публичные власти не могут сколько-нибудь существенным или определяющим образом вмешиваться в этот процесс. Таким образом, речь идет о праве частного характера, вне зависимости от специфики профессии врача, ее общественной значимости и тех особых обязанностей, которые с ней связаны.

Таким образом, Суд приходит к заключению о применимости ст. 6 п. 1 Конвенции; как и в деле ***Кенига*** (см. вышеуказанное решение, с. 32, п. 95), Суд не считает необходимым изучать вопрос о том, является ли понятие «гражданские права» более широким, чем понятие «права, имеющие частный характер».

49. Два члена Комиссии, г-н Фровейн и г-н Полак, в своем особом мнении подчеркивают, что в настоящем споре затрагивался вопрос не об изъятии лицензии на медицинскую практику, как это было в деле ***Кенига***, а о ее временном приостановлении на относительно небольшой срок: три месяца для д-ра Ле Конта, две недели — для д-ров Ван Левена и Де Мейера. По их мнению, такое временное приостановление не является вмешательством в гражданские права; оно может рассматриваться как простое их ограничение.

Эта позиция, которую правительство разделяет как «субсидиарную», не разделяется Судом. Обжалованное заявителями временное приостановление медицинской практики в противовес некоторым другим дисциплинарным наказаниям, которым они подверглись (предупреждение, порицание, выговор — см. п. 32 выше), явно представляет собой прямое и существенное вмешательство в осуществление права на медицинскую практику. Несмотря на временный характер, данная мера представляла собой вмешательство в это право (ср. ***mutatis mutandis*** вышеуказанное решение по делу ***Голдера***, с. 13, п. 26); определение «гражданских прав и обязанностей», о чем говорит п. 1 ст. 6 Конвенции, имеет целью не только подтвердить наличие этого права как такового, но определить также сферу его действия и условия, которыми лицо, обладающее этим правом, может пользоваться.

50. Поскольку оспариваемые решения должны рассматриваться как относящиеся к вопросу о «правах и обязанностях гражданско-правового характера», заявители имели

право на судебное рассмотрение их дела, отвечающее требованиям ст.6 п. 1 Конвенции (см. решение по делу ***Голдера***, с. 18, п. 36).

51. Фактически этим случаем занимались три органа: Совет провинции, Апелляционный совет и Кассационный суд. В связи с этим возникает вопрос, отвечали ли данные органы требованиям ст.6 п. 1 Конвенции.

a) Суд не считает необходимым устанавливать, каким образом обстояло дело с Советом провинции. Несмотря на то, что статья 6 п. 1 гарантирует «право на суд» (см. п. 44 выше), государства-члены тем не менее не обязаны ограничивать рассмотрение гражданско-правовых споров процедурой, каждый этап которой должен проходить в «судах» в соответствии с установленными правилами. Предварительное вмешательство административных или корпоративных органов и даже a ***fortiori*** юрисдикционных органов, не во всем отвечающих необходимым требованиям, может оказаться оправданным в связи с требованиями гибкости и эффективности, вполне совместимыми с защитой прав человека; это отвечает правовой традиции многих стран-членов Совета Европы. В этом смысле Суд признает справедливость доводов правительства.

b) Когда Совет провинции временно лишил д-ров Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера права заниматься профессиональной деятельностью, они обратились в Апелляционный совет.

По утверждению правительства, Совет не должен соответствовать требованиям ст.6 п. 1, т. к. его решения могут быть обжалованы в Кассационном суде, процедура в котором, без всякого сомнения, должна соответствовать этим требованиям.

Суд не согласен с подобными доводами. В отношении как гражданских, так и уголовных дел (решение по делу ***Девеера*** от 27 февраля 1980 г. Серия А, т. 35, с. 24-25, п. 48) статья 6 п. 1 не проводит различий между вопросами факта и права. И те и другие имеют определяющее значение для исхода процесса, предметом которого являются «гражданские права и обязанности». И те, и другие обоюдно значимы для осуществления «права на суд» (см. решение по делу ***Голдера***, с. 18, п. 36) и для правового разрешения спора (см. решение по делу ***Кенига***, с. 34, п. 98 ***in fine***). Кассационный суд не рассматривает фактические обстоятельства, равно как не проверяет соразмерность вины и наказания (см. п. 33 выше). Это означает, что требования ст. 6 п. 1 Конвенции будут выполнены только в том случае, если им будет отвечать Апелляционный суд.

2. О наличии «уголовных обвинений»

52. Принимая решение о приемлемости жалоб, Комиссия заявила, что органы Ордена врачей не должны были решать вопрос об обоснованности уголовных обвинений; Комиссия напоминает об этом в п. 67 своего доклада.

53. Суд считает излишним решать вопрос, который не поставлен заявителями перед Судом: как и в деле ***Кенига*** (см. решение, с. 32-33, п. 96) вопросы, относящиеся к нормам ст .6, о нарушении которых утверждают заявители, равнозначны в отношении как гражданских, так и уголовных дел.

B. О соблюдении статьи 6 п. 1 Конвенции

54. С учетом требования, установленного в п. 51, уместно выяснить, соответствовали ли по своим полномочиям Апелляционный совет и Кассационный суд требованиям ст. 6 п. 1.

Первый — потому что только он провел полную проверку мер, касающихся гражданских прав, второй — потому что он проводил окончательную проверку законности этих мер. Необходимо, таким образом, установить, являлся ли каждый из них «независимым и беспристрастным» судом, «созданным на основании закона», и осуществил ли он «публичное» разбирательство дела заявителей.

55. В отличие от Кассационного суда, в отношении Апелляционного совета как юрисдикционного органа имеются некоторые сомнения в том, может ли он быть назван судом в собственном смысле слова. В соответствии с судебной практикой Европейского Суда (см. решение по делу ***Неймастера***, с. 44; решение по делу ***Де Вильде, Оомс и Версип против Бельгии*** от 18 июня 1971 г. Серия А, т. 12, с. 41, п. 78; решение по делу ***Рингейзена***, с. 39, п. 95), заслуживающий названия суда орган должен соответствовать ряду требований: независимость от исполнительной власти, а также от сторон в процессе, продолжительность мандата членов суда, гарантии судебной процедуры — многие из этих требований фигурируют в самом тексте ст. 6 п. 1 Конвенции. По мнению Суда, данный случай соответствует этому перечню с учетом приводимых далее уточнений.

56. Кассационный суд, несомненно, базируется на законе, поскольку он учрежден Конституцией (статья 95); Апелляционный совет, как отмечает Суд вместе с Комиссией и правительством, как и любой другой орган Ордена врачей, был создан на основании Закона от 25 июля 1938 г., реорганизован в соответствии с Королевским указом N 79 от 10 ноября 1967 г., который, в свою очередь, был основан на Законе от 31 марта 1967 г., передавшем королю некоторые полномочия (см. п. 20 выше).

57. Независимость Кассационного суда не может быть поставлена под сомнение (см. решение по делу ***Делькура*** от 17 января 1970 г. Серия А, т. 11, с. 19, п. 35). По мнению Суда, который в этом вопросе согласен с Комиссией и правительством, это же можно сказать и об Апелляционном совете. В самом деле, в составе совета обеспечен паритет между практикующими врачами и судьями, председателем совета является судья, назначаемый королем, который имеет право решающего голоса в случае равного распределения голосов. Продолжительность мандата членов совета (шесть лет) также дает дополнительные гарантии (см. п. 26 выше).

58. Таким образом, беспристрастность Кассационного суда сомнений не вызывает (см. вышеуказанное решение по делу ***Делькура***, с. 19, п. 35).

Что же касается Апелляционного совета, то Комиссия выразила мнение о том, что в данном деле он не является беспристрастным судом. Если судьи могут быть придерживаться нейтралитета, то врачи — члены этого совета — скорее отрицательно относятся к заявителям, т. к. их интересы близко соприкасались с интересами одной из сторон процесса.

Суд не разделяет данного мнения; присутствие в составе Апелляционного совета судей, занимающих половину мест, в том числе и место председателя с решающим голосом (см. п. 26 выше), является веским залогом беспристрастности, а система выборов врачей Советом провинции не является достаточным основанием для обвинения в пристрастности (ср. ***mutatis mutandis*** вышеуказанное решение по делу ***Рингейзена***, с. 40, п. 97).

Что касается беспристрастности каждого из членов совета, необходимо полагаться именно на это, пока не будет доказано обратное; как подчеркивает правительство, ни один из заявителей не воспользовался своим правом на отвод (см. п. 31 выше).

59. Королевский указ от 6 февраля 1970 г. абсолютно исключает гласность как во время слушаний в Апелляционном совете, так и при оглашении его решений (см. п. 31 и 34 выше).

Ст. 6 пункт 1 Конвенции содержит некоторые исключения из правила публичности судебного разбирательства, но данные исключения связаны с определенными условиями. Между тем, материалы дел не свидетельствуют о наличии условий для отмены публичности ни по одному из них. Ни характер нарушений, вменяемых заявителям, ни претензии заявителей к Ордену врачей по своему характеру не относились к сфере врачевания. В данном случае речь не шла о соблюдении профессиональной тайны или защите личной жизни этих врачей или пациентов. Суд в этом отношении не поддерживает мнение правительства. Среди всех оснований, перечисленных во второй фразе п. 1 ст. 6, нет мотивов, которые могли бы оправдать закрытый характер разбирательства, да и само правительство не привело подобных мотивов.

Таким образом, врачи Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер имели право на открытое судебное разбирательство. Строго говоря, ни дух, ни буква ст. 6 п. 1 Конвенции не препятствовали их добровольному отказу от публичного разбирательства (см. вышеуказанное решение по делу *Девеера*, с. 26, п. 49); и если такого рода разбирательство по дисциплинарным вопросам проходит при закрытых дверях с согласия заинтересованного лица, то это не является нарушением Конвенции. Однако в данном деле заявители явно желали и требовали проведения публичного разбирательства. Статья 6 п. 1 не позволяла им в этом отказать, поскольку данное дело не подпадало ни под один из случаев, перечисленных в пункте первом данной статьи.

60. Публичность процесса в Кассационном суде Бельгии не может компенсировать установленное упущение. Этот высший судебный орган «не рассматривает дело по существу» (ст.95 Конституции и 23 Королевского декрета № 79), так что многие аспекты «споров, связанных с определением прав и обязанностей гражданско-правового характера», уходят из-под его контроля (см. п. 33 и 51 выше). Следовательно, по вопросам, связанным с данным делом, не осуществлялось публичного разбирательства, равным образом и решение не было объявлено публично, как этого требует ст. 6 п. 1 Конвенции.

61. Таким образом, дело заявителей не разбиралось «публично» в суде, обладающем полнотой компетенции, что не соответствует ст. 6 п. 1 в обстоятельствах данного дела.

III. О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции

62. Заявители ссылаются на нарушение ст.11, которая гласит:

> «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

По утверждению заявителей, обязанность вступать в Орден врачей (см. п. 21 выше) на-

рушает их право на свободу ассоциаций (которое предполагает также свободу не вступать в ассоциации) и выходит за рамки ограничений, установленных ст.11 п. 2; кроме того, само создание Ордена врачей ограничивает вышеуказанную свободу.

63. В своем докладе Комиссия единогласно выражает мнение, в целом сходное с утверждением правительства, о том, что по своей правовой природе и с учетом его чисто публичной функции Орден не имеет характера ассоциации в смысле ст.11 п. 1.

64. Суд констатирует, во-первых, что Орден врачей Бельгии — это институт публичного права. Созданный законодателем, а не частными лицами, он интегрирован в государственные структуры, в большинстве из его органов работают судьи, назначаемые королем. Орден преследует цель, представляющую общественный интерес, т. е. охрану здоровья людей, обеспечивая в соответствии с законодательством публичный контроль за профессиональной деятельностью врачей. В рамках данной компетенции Орден должен определить структуру и членство в нем. Для осуществления задач, которые бельгийское государство поставило перед ним, он пользуется в соответствии с законом очень широкими правами и полномочиями, в том числе, административными и дисциплинарными, и прибегает к процедурам, свойственным публичной власти (см. п. 20-34 выше).

65. С учетом всех приведенных выше обстоятельств, Орден не может быть признан ассоциацией в смысле ст.11. Кроме того, создание данного Ордена бельгийским государством не является препятствием для учреждения врачами или их присоединения к существующим профессиональным ассоциациям, в противном случае ст.11 Конвенции была бы нарушена. Тоталитарные режимы прибегали и прибегают до сих пор к созданию некоторых особых и закрытых организаций, принудительно загоняя в них лиц в соответствии с их профессиональной принадлежностью, тем самым подменяя ими традиционные профессиональные ассоциации и союзы. Авторы Конвенции имели в виду именно эти злоупотребления и пытались предотвратить их (***Recueil des Travaux preparatoires***, v. II, p. 117-119).

Суд отмечает, что в Бельгии существует множество ассоциаций, занимающихся защитой профессиональных интересов врачей, в которые доктора могут вступать или не вступать по собственной воле (см. п. 22 выше). При таких обстоятельствах, наличие Ордена врачей и, как следствие, обязанность врачей быть в его списке и подчиняться органам Ордена, не преследуют цели ограничения и тем более ликвидации права, гарантированного ст.11 п. 1 Конвенции.

66. Поскольку нет нарушения права на свободу, закрепленного ст.11 п. 1, нет необходимости рассматривать вопрос в свете п. 2 и устанавливать, закреплена ли в Конвенции свобода не вступать в ассоциации ст.11 Конвенции.

IV. Применение статьи 50

67. Во время слушаний адвокат заявителей обратился к Суду с просьбой предоставить им, в случае признания нарушения Конвенции, справедливое возмещение на основании ст. 50. При этом он добавил, что «еще не может определить точную сумму возмещения в связи с возможностью компенсации, пусть даже и частичной, в соответствии с внутренним правом Бельгии».

Правительство относительно применения ст. 50 не высказывалось.

68. Хотя данный вопрос поднят в связи со ст. 47 ***bis*** Регламента, он должным образом не подготовлен. Суд откладывает его рассмотрение и считает, что при данных обстоятельствах следует направить дело в Палату в соответствии со ст.50 Регламента.

НА ЭТИХ ОСНОВАНИЯХ СУД:

1. Постановил пятнадцатью голосами против пяти, что ст. 6 п. 1 Конвенции применима в данном деле;

2. Постановил шестнадцатью голосами против четырех, что имеет место нарушение данной статьи, так как дело заявителей не разбиралось публично в суде, обладающем полнотой компетенции;

3. Постановил единогласно, что не было нарушения других жалоб заявителей по данной статье, а также ст.11 Конвенции;

4. Постановил единогласно, что вопрос о применении ст. 50 не готов к рассмотрению:

a) в связи с этим рассмотрение данного вопроса отложено;
b) дело направлено в Палату согласно ст. 50 п. 4 Регламента.

В соответствии со ст. 51 п. 2 Конвенции и ст.50 п. 2 Регламента Суда к настоящему решению прилагаются отдельные мнения судей Кремона и Биндшедлер-Роберт, судьи Лиша, судьи Матшера, судьи Пинейро Фариньи, судьи Петтити, судьи сэра Винсента Эванса, судьи Тора Вильялмсона.

Юнг, Джеймс и Вебстер (Yong, James and Webster) против Соединенного Королевства[1]

Судебное решение от 13 августа 1981 г. (Application №7601/76, 7806/77)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

В 1975 г. заявители работали в Обществе железных дорог Великобритании (далее «Бритиш Рейл»). В том же году это общество заключило с тремя профсоюзами соглашение ***«closed shop»***, ставящее с этого момента возможность работать в данной отрасли в зависимость от членства в одном из профсоюзов. Отказавшись выполнить это условие, заявители были уволены в 1976 г. Во время увольнения заявителей Закон о профсоюзах и производственных отношениях, принятый в 1974 г. и измененный в 1976 г. устанавливал, что увольнение наемного работника за отказ участвовать в работе профсоюза в положении ***«closed shop»*** не рассматривалось в качестве злоупотребления, за исключением случаев отказа вступать в любой профсоюз по причине своих религиозных убеждений. Поскольку мотивы заявителей не соответствовали данной категории, заявители не могли осуществлять судебную защиту своего права по мотивам незаконного увольнения.

Решение Суда

Суд исследовал факт увольнения в свете права на свободу собраний и асоциаций, провозглашенного ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенция). Что касается вопроса установления, вызывало ли право на свободу объединения неизбежно смежное право не следовать требованию становиться членом профсоюза, суд счел, что, хотя в Конвенции сознательно опущена общая норма об обязательном членстве, из этого не следует, что каждая и любая обязанность вступать в профсоюз является совместимой со ст.11 Конвенции. Он отметил, что угроза увольнения, означающая в перспективе потерю средств к существованию, является очень серьезной формой принуждения, которая в данном случае была применена в отношении наемных работников, вынужденных вступать в определенный профсоюз еще до начала исполнения своих обязанностей. По мнению Суда, такой тип принуждения касался сути свободы ассоциаций и представлял собой нарушение ст.11 Конвенции.

1 Источник: неофициальный перевод Международного Центра Некоммерческого права (ICNL), 2007 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

I. ОСНОВНЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА И НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО

А. Соглашения «*closed shop*» и увольнение с работы

(...)

13. В сущности, соглашение *«closed shop»* — это договоренность между одним или несколькими профсоюзами и одним более работодателями либо ассоциациями работодателей о том, работники какой-то конкретной категории на практике должны являться или вступить в определенный профсоюз...
(...)

15. До 1971 г. права и обязанности сторон трудового договора главным образом регулировались нормами общего права. Не принимая во внимание случаи обоснованного увольнения, увольнение работника даже без причины считалось законным при условии своевременного уведомления о принятом решении
(...)

Закон 1971 г. о производственных отношениях

17...Закон 1971 г. о производственных отношениях предоставил служащим (за некоторыми исключениями) право не быть несправедливо уволенными. Увольнение работника без причины стало незаконным, даже при своевременном его уведомлении...
(...)

20. Закон 1971 г. о производственных отношениях был отменен Законом 1974 г. о профсоюзах и производственных отношениях (*Trade Union and Labour Relations Act 1974 —«TULRA»*). Положения *TULRA*, имеющие значение в данном деле, вступили в силу 16 сентября 1974 г.

21. Отмена Закона 1971 г. о производственных отношениях повлекла за собой отмену запрета на соглашения «closed shop» и права работника не состоять в профсоюзе. Однако закон не вернулся полностью к тому состоянию, в котором он был до 1971 г. Это объяснялось тем, что *TULRA* сохранил положения о защите от несправедливых увольнений. В силу того, что одним из последствий применения соглашения «closed shop» является возможное прекращение трудового договора с лицом, отказавшимся вступать в профсоюз, было необходимо точно прописать условия, при которых увольнение по этой причине могло считаться справедливым. Соответственно, *TULRA*:

a) дал, с ссылкой на понятие «соглашение о профсоюзном членстве», определение обстоятельств, при наличии которых существует ситуация *«closed shop»*;
b) установил основное правило о том, что при наличии подобной ситуации увольнение работника из-за его отказа вступать в профсоюз должно считаться справедливым для целей законодательства о несправедливом увольнении;
c) предусмотрел, что в качестве исключения подобное увольнение должно расцениваться как несправедливое, если работник выступал:

> *i)* против членства в каком бы то ни было профсоюзе на основании религиозных убеждений;
> *ii)* против членства в конкретном профсоюзе на любом другом разумном основании.
> (...)

22. В *TULRA* были внесены различные изменения путем принятия Закона (поправочного) о профсоюзах и производственных отношениях 1976 г. («Закон о поправках»), который вступил в силу 25 марта 1976 г. В частности, было отменено второе из исключений, упомянутых выше в пункте 21*(с)*. Таким образом, право подать иск о несправедливом увольнении осталось доступным только для тех, кто отказался от профсоюзного членства на основании религиозных убеждений.

(...)

II. «БРИТИШ РЕЙЛ» И ЕГО СОГЛАШЕНИЕ *«CLOSED SHOP»*

29. В 1970 г. *«Бритиш Рейл»* заключило соглашение *«closed shop»* с Национальным союзом железнодорожников *(National Union of Railwaymen – «NUR»)*, Ассоциацией штатных работников транспорта *(Transport Salaried Staffs' Association – «TSSA»)* и Объединенным обществом машинистов и пожарных *(Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen – «ASLEF»)*, но в связи с принятием Закона о производственных отношениях 1971 г. соглашение не было приведено в исполнение.

Данный вопрос вновь рассматривался в июле 1975 г., когда *«Бритиш Рейл»* заключило еще одно соглашение с теми же профсоюзами. Было установлено, что с 1 августа 1975 г. членство в одном из указанных профсоюзов стало условием для получения работы для работников определенной категории, включая заявителей, и что условия соглашения *«closed shop»* были «включены [в] и стали частью» каждого трудового договора.

(...)

III. ОТДЕЛЬНЫЕ ФАКТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО КАЖДОГО ИЗ ЗАЯВИТЕЛЕЙ

А. Г-н Юнг

33. Г-н Юнг, 1953 г. рождения, начал работать в «Бритиш Рейл» в 1972 г.

34. В сентябре 1975 г. заявитель встретился со своим начальником и представителем *TSSA*, которые уведомили его о соглашении *«closed shop»* (в случае заявителя это означало, что, являясь конторским служащим, он был обязан вступить в *TSSA*, либо в *NUR*), а также об основаниях для освобождения [от этого обязательства], применявшихся на тот момент (см. пункт 29 выше).

Заявитель отказался (не по религиозным убеждениям) стать членом какого-либо из профсоюзов. Он полагал, что членство в профсоюзе должно основываться на личном выборе каждого, базирующимся на религиозно-этических и политических убеждениях. Причины, по которым он не хотел вступать в *TSSA*, также как и в *NUR*, сводятся к следующему:

a) он не разделял политических взглядов *TSSA*;
b) деньги из основного профсоюзного фонда использовались для выпуска ежемесячной газеты, поддерживающей Лейбористскую партию, и заявитель был не совсем уверен, что фонд не использовался в других политических целях;
c) заявитель не одобрял политику *TSSA* по поддержке национализации промышленности и форсированию инфляционных выплат; он также возражал против обязанности членов профсоюза участвовать в забастовках, которые, по его мнению, являлись коллективным шантажом страны;
d) *TSSA* проявила нетерпимость в отношении выражения личной свободы, стремясь применить соглашение *«closed shop»*, и приобрела, таким образом, недопустимо широкий контроль над процедурой найма и увольнения служащих.

35. 17 октября 1975 г. г-н Юнг представил письменное исковое заявление об освобождении [его от обязательства вступить в профсоюз]. 30 апреля 1976 г., т. е. уже после вступления в силу 25 марта 1976 г. Закона о поправках, он был в письменной форме уведомлен о том, что его заявление будет рассмотрено 5 мая. В этот день он предстал перед апелляционным органом в составе трех человек, представлявших, соответственно, *«Бритиш Рейл»*, *TSSA* и *NUR*.

В письме от 27 мая *«Бритиш Рейл»* сообщило заявителю о том, что его заявление было отклонено, и предоставило ему уведомление об отстранении (сроком на один месяц в соответствии с его контрактом), истекающее 26 июня 1976 г.

B. Г–н Джеймс

36. Г-н Джеймс, 1928 г. рождения, был принят на работу в *«Бритиш Рейл»* 27 марта 1974 г. в качестве главного стрелочника. До этого времени он уже дважды вступал в трудовые взаимоотношения с *«Бритиш Рейл»*.

37. 16 октября 1975 г. заявитель встретился со своим непосредственным начальником и представителем *NUR*, которые сообщили ему, что в соответствии с соглашением *«closed shop»* он обязан вступить в *NUR* и что, будучи стрелочником, он не имеет права вступать в какой либо иной профсоюз. Г-н Джеймс желал в действительности ранее уже состоял в *NUR*, но не был убежден, что членство приносит ему какую-либо пользу, и верил в свободу выбора. Он отложил принятие окончательного решения до момента выяснения вопроса, с которым обратился к *NUR* один из его коллег, относительно очевидной разницы между его зарплатой и зарплатой одного из сотрудников, работающего такое же количество часов. Перед тем, как подать заявление на получение членства, г-н Джеймс хотел увидеть ответ *NUR* для того, чтобы оценить то, каким образом профсоюз решает проблемы своих членов. В данном случае он пришел к выводу, что рассмотрение профсоюзом этого вопроса и представленные им объяснения своих выводов по делу неудовлетворительны, а интересы членов не защищены должным образом. Поэтому он не желает вступать в профсоюз.

38. В письме от 18 декабря 1975 г. заявитель отметил, что отказался вступить в профсоюз, так как не получил ответа на вопрос о своем рабочем времени.

23 февраля 1976 г. он получил уведомление об увольнении, в котором говорилось, что, в связи с несоблюдением им июльского соглашения 1975 г., в его услугах, начиная с 5 апреля 1976 г., больше не нуждаются.

39. 8 апреля 1976 г. г-н Джеймс передал в суд по трудовым спорам жалобу о несправедливом увольнении. Заседание состоялось 18 июня. 6 июля заявитель получил копию решения суда об отклонении его жалобы. Основанием послужило, во-первых, то, что заявитель никогда не пытался получить освобождения от членства в профсоюзе в порядке, установленном соглашением *«closed shop»*, и, во-вторых, то, что, поскольку он не обосновывал свой отказ вступить в *NUR* религиозными соображениями, суд был обязан согласно пункту 6 (5) Приложения 1 к *TULRA* (измененным в соответствии с Законом о поправках) признать, что увольнение было справедливым.

C. Г–н Вебстер

40. Г-н Вебстер 1914 г. рождения работал в *«Бритиш Рейл»* с 18 марта 1958 г.

41. На момент заключения соглашения *«closed shop»* в 1970 г. заявитель отказался всту-

пить в профсоюз на основаниях, которые он изложил в письме, адресованном сотруднику административного отдела. Однако, поскольку соглашение на тот момент еще не вступило в силу, заявителя не вызвали для выступления перед апелляционным органом, в который он направил свою жалобу.

42. Примерно в сентябре 1975 г. заявитель встретился со своим непосредственным начальником и местным представителем *TSSA*, которые сообщили ему о соглашении «*closed shop*» (в случае заявителя это означало, что, являясь конторским служащим, он был обязан вступить *TSSA*, либо в *NUR*), а также об основаниях для освобождения [от этого обязательства], применявшихся на тот момент .

43. Г-н Вебстер выступал против вступления в профсоюз по ряду причин, по его мнению применимым и к *TSSA* и к *NUR*, включая следующие:

> ***a)*** он являлся противником профсоюзного движения в состоянии, в котором оно функционировало на тот момент, поскольку оно не являлось представительным и оказывало отрицательное воздействие (в частности, через необоснованные коллективные требования о повышении заработной платы) в экономической, промышленной и социальной сферах, и не действовало в интересах рабочих или страны в целом; он также считал совершенно неприемлемым требование об обязательном участии в забастовках, которые могли причинить вред широкой общественности и рабочим в других местах;
>
> ***b)*** он верил в то, что человек должен пользоваться свободой выбора в вопросе о профсоюзном членстве и иметь возможность свободно выражать и придерживаться своих мнений и убеждений без угрозы потери средств к существованию в результате практики применения соглашений *«closed shop»*, которая не исправит недостатки, присущие профсоюзной системе.

44. 29 октября 1975 г. г-н Вебстер написал письмо своему начальнику, в котором выразил некоторые сомнения по поводу возможных путей получения освобождения от членства в профсоюзе и попросил совета по некоторым вопросам. Он заявил, что не хочет вступать в профсоюз по этическим (в отличие от религиозных) соображениям и попросил, если это еще представляется возможным, принять к рассмотрению представленные им в 1970 г. материалы, хотя он также указал, что снова желает представить полное и тщательно аргументированное дело. Он добавил, что является противником профсоюзного движения «в той форме, в которой оно функционирует сегодня». 2 апреля 1976 г., т. е. уже после вступления в силу 25 марта 1976 г. Закона о поправках, ему сообщили в письме о том, что его заявление будет рассмотрено через 4 дня представителями *«Бритиш Рейл»* и профсоюзов в порядке, установленном соглашением 1975 г. Заявитель попросил двухнедельную отсрочку для подготовки своих письменных аргументов. 28 апреля, когда он уже получил ответы через своих адвокатов только на некоторые из вопросов, изложенных в его октябрьском письме, ему было предписано явиться на слушание 6 мая. В тот же день он предстал перед апелляционным органом в составе трех человек, представлявших, соответственно, *«Бритиш Рейл»*, *TSSA* и *NUR*.

3 июня 1976 г. г-н Вебстер получил уведомление об увольнении, гласившее, что его заявление было отклонено, и его трудовой контракт будет прекращен 28 августа 1976 г.

СЛУШАНИЯ В КОМИССИИ

45. Г-н Юнг и г-н Джеймс обратились в Комиссию 26 июля 1976 г., а г-н Вебстер —18 февраля 1977 г.; они представили идентичные жалобы, ссылаясь на ст.ст. 9, 10, 11 и 13

Конвенции. Они утверждали, что применение положений *TULRA* и Закона о поправках, позволивших уволить заявителей на основании их отказа вступать в профсоюз, нарушает их право на свободу мысли, совести, выражения мнений и свободу объединения с другими. Далее они жаловались на то, что им не были предоставлены эффективные средства правовой защиты.

46. Заявления г-на Юнга и г-на Джеймса, также как и г-на Вебстера, были объявлены Комиссией приемлемыми 11 июля 1977 г. и 3 марта 1978 г., соответственно.

В своем отчете от 14 декабря 1979 г. (ст.31 Конвенции), Комиссия выразила мнение о том, что:

- имело место нарушение ст.11 Конвенции (четырнадцатью голосами против трех);
- нет необходимости в отдельном рассмотрении вопросов, возникших в отношении ст.ст.9 и 10;
- не было дополнительного нарушения ст.13 (восьмью голосами против двух и двумя воздержавшимися).

Отчет содержит четыре особых мнения.

ПОСЛЕДНИЕ АРГУМЕНТЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ В СУД

47. На слушании 4 марта 1981 г. Правительство настояло на соображениях, изложенных в его меморандуме, в котором оно просило Суд:

«1. В отношении ст.11 Конвенции

i) решить и объявить, что представленные факты не выявляют нарушения Соединенным Королевством своих обязательств по ст.11;

альтернативно, если запрос по пункту *(i)* будет отклонен, тогда

ii) решить и объявить, что ответственность Соединенного Королевства, если таковая имеет место, согласно Конвенции относительно прекращения трудовых контрактов трех заявителей, возникла исключительно по причине принятия Законов 1974 и 1976 гг., и не связана с тем, что *«Бритиш Рейл»* является государственным органом или тем, что правительство Соединенного Королевства рассматривается в качестве нанимателя *«Бритиш Рейл»* или заявителей.

2. В отношении ст.ст.9 и 10 Конвенции

i) решить и объявить, что положения ст.ст. 9 и 10 не применимы в обстоятельствах данного дела;

альтернативно, если запрос по пункту *(i)* будет отклонен, тогда

ii) решить и объявить, что представленные факты не выявляют нарушения Соединенным Королевством своих обязательств в отношении ст.ст. 9 и 10 Конвенции;

3. В отношении ст.13 Конвенции

i) решить и объявить, что ст.13 Конвенции неприменима в данном деле, поскольку последствия увольнения заявителей с работы не коснулись и не затронули никаких прав или свобод, закрепленных в Конвенции;

альтернативно,

ii) решить и объявить, что представленные факты не выявляют нарушения Соединенным Королевством своих обязательств в отношении ст. 13 Конвенции в дополнение к каким-либо нарушениям ст.11 Конвенции».

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. Предварительное заключение: ответственность государства-ответчика

48. Г-н Юнг, г-н Джеймс и г-н Вебстер заявили, что действия, которым они подверглись, повлекли за собой нарушения ст.ст. 9, 10 и 11 Конвенции, рассматриваемых в совокупности, а также ст.13. Перед тем, как рассмотреть вопрос по существу, необходимо рассмотреть, может ли ответственность за нарушения быть присвоена государству-ответчику, Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии.

Правительство признало, что, если Суд установит, что прекращение трудовых договоров заявителей явилось вмешательством в их права, гарантированные ст.11, и что это вмешательство может расцениваться как прямое последствие принятия *TULRA* и Закона о поправках, то государство-участник Совета Европы будет нести ответственность только за принятие данного законодательства.
Подобный подход был принят Комиссией в ее отчете.

49. Согласно ст.1 Конвенции, Высокие Договаривающиеся Стороны «обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в ... настоящей Конвенции»; следовательно, если нарушение одного из этих прав или свобод явилось результатом несоблюдения этого обязательства положениями национального законодательства, государства несут ответственность за это нарушение. Хотя непосредственной причиной событий, повлекшей события данного дела, явилось соглашение между *«Бритиш Рейл»* и железнодорожными профсоюзами, именно национальное законодательство, действовавшее на тот момент, узаконило обжалуемые заявителями действия. Таким образом, ответственность государства-ответчика за любое последовавшее за этим нарушение Конвенции возникла именно на этом основании. Соответственно, нет необходимости выяснять, как это утверждали заявители, может ли государство также нести ответственность на основании того, что оно должно рассматриваться в качестве нанимателя или того, что *«Бритиш Рейл»* находился под его контролем.

II. Предполагаемое нарушение статьи 11 Конвенции

50. Основные вопросы в этом деле возникли по ст.11, которая гласит следующее:

> «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
> 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.»

I. Наличие вмешательства в реализацию права, гарантированного статьей 11 Конвенции

51. Существенная часть судебных прений была посвящена вопросу о том, гарантирует ли ст.11 не только свободу объединения, включая право создавать профсоюзы и вступать в них, в позитивном рассмотрении, но также, по аналогии, и «негативное право» не вступать в ассоциации или профсоюзы.

В то время, как большинство членов Комиссии настаивали на том, что не было необходи-

мости в определении данного вопроса, заявители утверждали, что «негативное право» явно подразумевалось в тексте. Правительство, которое рассматривало вывод Комиссии также в качестве фактического признания существования, по меньшей мере, ограниченного негативного права, настаивало на том, что ст.11 не предоставляет и не гарантирует какого-либо права не быть принужденным ко вступлению в объединение. Оно заявило, что это право было намеренно исключено из Конвенции, и что это подтверждается следующим отрывком из подготовительных материалов (***travaux praparatoires***):

> «Вследствие трудностей, возникших в результате действия системы «***closed shop***» в некоторых странах, Конференция в этой связи считает, что нежелательно включать в Конвенцию правило, согласно которому «никто не может быть принужден ко вступлению в объединение», которое содержится в [пункте 2 ст. 20] Всеобщей декларации прав человека ООН».
>
> (Отчет от 19 июня 1950 г. Конференции высших должностных лиц, собрание «Подготовительные материалы», том IV, стр. 262).

52. Суд не считает необходимым в данном случае отвечать на этот вопрос.
Суд, однако, напоминает, что право создавать профсоюзы и вступать в них является отдельным аспектом свободы ассоциаций (см. решение по делу ***Национальный профсоюз полиции Бельгии против Бельгии*** от 27 октября 1975 г., серия А, №19, стр. 17, пункт 38); он добавляет, что понятие свободы включает в себя в некоторой мере свободу выбора относительно реализации данного права.
Если принять в качестве аргумента то, что по причинам, указанным в приведенном выше отрывке из подготовительных материалов, общее правило, подобное содержащемуся в пункте 2 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека, было сознательно исключено из Конвенции, и поэтому само по себе не может считаться включенным в Конвенции, из этого однако не следует, что негативный аспект права человека на свободу ассоциаций полностью выпадает за пределы действия ст.11 Конвенции, и что каждый случай принуждения к вступлению в определенный профсоюз соответствует предназначению данного положения. Утверждение о том, что ст.11 разрешает любую форму принуждения в сфере профсоюзного членства, наносит удар по самой сути свободы, для защиты которой эта статься предназначена (см. ***mutatis mutandis***, решение по существу в деле ***О языках в Бельгии*** от 23 июля 1968 г., серия А, №6, стр. 32, пункт 5, решение по делу ***Голдера*** от 21 февраля 1975 г., серия А, №18, стр. 19, пункт 38, и решение по делу ***Винтерверпа*** от 24 октября 1979 г., серия А, №33, стр. 24, пункт 60).

53. Суд еще раз подчеркивает, что в слушаниях, проистекающих из индивидуальных жалоб, он должен, не теряя из виду общий контекст, как можно тщательнее сосредоточить свое внимание на вопросах, поднятых в конкретном деле (см., среди прочего, решение по делу ***Гуззарди*** от 6 ноября 1980 г., серия А, № 39, стр. 31-32, пункт 88). Соответственно, в данном деле, Суд не намерен давать оценку системе «***closed shop***» как таковой по отношению к Конвенции или выражать мнение в отношении последствий или формам принуждения, к которым она может привести; он ограничится рассмотрением этого вопроса лишь в части воздействия системы на заявителей.
(...)

55. Ситуация, с которой столкнулись заявители, явно противоречит понятию свободы ассоциаций в его негативном смысле.
Если предположить, что ст.11 Конвенции не гарантирует негативного аспекта этой свободы на равном основании с позитивным аспектом, принуждение к вступлению в определенный профсоюз может не всегда противоречить Конвенции.

Однако угроза увольнения, влекущего за собой потерю средств к существованию, является серьезнейшей формой принуждения, и в настоящем деле она была направлена против людей, работавших в ***«Бритиш Рейл»***, еще до введения какого-либо обязательства вступать в определенный профсоюз.

По мнению Суда, подобная форма принуждения в конкретных обстоятельствах данного дела наносит удар по самой сути свободы, гарантированной ст.11 Конвенции. Уже только по этой причине имело место вмешательство в осуществление этой свободы в отношении каждого из трех заявителей.

(...)

57. Более того, несмотря на самостоятельную роль и особую сферу применения, ст.11 должна в настоящем деле рассматриваться также в свете ст.ст. 9 и 10 Конвенции...

У г-на Юнга и г-на Вебстера имелись возражения против политики и действий профсоюза, усиленные, в случае г-на Юнга, возражениями против политической принадлежности ***TSSA*** и ***NUR***. Возражения г-на Джеймса были иного характера, но он также придавал значение свободе выбора и пришел к выводу, что членство в ***NUR*** было бы для него невыгодным.

Защита личного мнения, предоставляемая ст.ст. 9 и 10 Конвенции в форме свободы мысли, совести и религии, и свободы выражения мнения также является одной из целей свободы объединений, гарантированной ст.11. Соответственно, оказание давления (подобного тому, которое было применено к истцам) по принуждению кого-либо вступить в объединение против его убеждений, наносит удар по самой сути ст.11 Конвенции.

В этом отношении, обжалуемые действия (во всяком случае касаемо г-на Юнга и г-на Вебстера) представляют собой вмешательство в их права, гарантированные ст.11 Конвенции.

2. Наличие оправдания факта вмешателъства, установленного Судом

(...)

62. С другой стороны, необходимо определить, существовала ли «необходимость» для оспариваемого вмешательства: было ли оно «необходимо в демократическом обществе» для достижения целей профсоюзов участников соглашения 1975 г. с ***«Бритиш Рейл»*** [узаконивание увольнения заявителей, которые были наняты в то время, когда профсоюзное членство не являлось обязательным условием трудовой занятости]?

63. Несколько принципов, связанных с оценкой «необходимости» принятия данной меры, были сформулированы судом в решении по делу ***Хэндисайд*** от 7 декабря 1976 г. (серия А, № 24).

Во-первых, понятие «необходимый» в этом контексте не имеет такого гибкой природы, как в выражениях «полезный» или «желательный» (стр. 22, пункт 48). Поэтому, тот факт, что соглашение ***«closed shop»***, заключенное ***«Бритиш Рейл»***, в общем виде создало некоторые преимущества, тем не менее, сам по себе он решительно не говорит о необходимости или обоснованности оспариваемого вмешательства.

Во-вторых, плюрализм, терпимость и широта взглядов являются характеристиками «демократического общества» (стр. 23, пункт 49). Хотя частные интересы в некоторых случаях должны быть подчинены интересам группы, демократия не означает просто того, что взгляды большинства должны всегда превалировать: необходимо добиваться равновесия, которое обеспечит справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и поможет избежать какого-либо злоупотребления господствующей позицией. Следова-

тельно, сам факт того, что очень мало коллег разделяло позицию заявителей, опять же не являетея решающим в вопросе, рассматриваемом сейчас Судом.

В-третьих, любое ограничение, накладываемое на содержащееся в Конвенции право, должно быть соразмерно преследуемой законной цели (стр. 23, пункт 49).

64. В этой связи, Суд отметил, что большинство членов Королевской Комиссии по вопросам профсоюзов и объединений работодателей, которая в 1968 г. представила отчет, посчитало, что положение уже занятых работников согласно нововведенным соглашениям *«closed shop»* является областью, в которой желательно ввести специальные гарантии защиты...Текущие обзоры свидетельствуют о том, что даже до вступления в силу Закона о труде 1980 г. ... многие соглашения *«closed shop»* не обязывали уже занятых работников, не являющихся членами профсоюзов, вступать в конкретный профсоюз...; до сведения Суда не были доведены какие-либо особые причины, оправдывающие введение такого требования в случае *«Бритиш Рейл»*. Кроме того, согласно приведенной заявителями статистике, которая не оспаривалась сторонами, существенное большинство самих членов профсоюзов не согласны с утверждением о том, что лица, отказывающиеся по серьезным мотивам вступать в профсоюз, должны быть уволены с работы. Наконец, в 1975 г. более 95 % работников *«Бритиш Рейл»* уже состояли в *NUR*, *TSSA* или *ASLEF*...

Все эти факторы указывают на то, что железнодорожным профсоюзам никоим образом не помешали бы бороться за интересы своих членов (см. вышеупомянутое решение по делу ***Национального профсоюза полиции Бельгии***, стр. 18, пункт 39) посредством реализации соглашения с *«Бритиш Рейл»*, даже если действовавшее законодательство не позволяло бы принуждать ко вступлению в определенный профсоюз служащих, которые, подобно заявителям, имели против этого возражения.

65. Принимая во внимание все обстоятельства данного дела, ущерб, нанесенный г-ну Юнгу, г-ну Джеймсу и г-ну Вебстеру оказался большим, чем требовалось для достижения необходимого равновесия между противоборствующими интересами всех сторон и не может считаться соразмерным преследуемым законным целям. Таким образом, даже сделав надлежащую скидку на имеющуюся у государства «свободу усмотрения», Суд принимает решение о том, что оспариваемые ограничения не были «необходимы в демократическом обществе», как того требует пункт 2 ст.11 Конвенции.

Следовательно, имело место нарушение ст.11.
(...)

ПО ЭТИМ ПРИЧИНАМ СУД:

1. Постановил восемнадцатью голосами против трех, что имело место нарушение ст.11 Конвенции;

2. Постановил единогласно, что нет необходимости в рассмотрении дела в свете ст.ст. 9 и 10;

3. Постановил единогласно, что также нет необходимости в определении, имело ли место нарушение ст.13;

4. Постановил единогласно, что вопрос о применении ст.50 (ст.50) не готов к рассмотрению и, таким образом:

а) откладывает рассмотрение указанного вопроса;
б) отсылает указанный вопрос обратно в Палату в соответствии с пунктом 4 правила 50 Регламента Суда.

Национальный профсоюз полиции Бельгии (National Union of Belgian Police) против Бельгии[1]

Судебное решение от 27 октября 1975 г.
(Application №4464/70)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

Основные факты

В Национальный профсоюз полиции Бельгии, руководящие органы которого находятся в Брюсселе-Шаербек, входят сотрудники муниципальной полиции. Численность профсоюза свыше 10 000 членов; он является юридическим лицом гражданского права.

Кроме этого профсоюза в Бельгии существует еще два полицейских профсоюза: профсоюз судебной полиции при прокуратуре и профсоюз работников жандармерии.

Свобода объединений, и в том числе профсоюзов, гарантирована ст. 20 Конституции. Изданные в ее развитие законы, а также Конвенция МОТ № 87, к которой присоединилась Бельгия, конкретизируют это право применительно к профсоюзам, определяя порядок их создания, организацию, членство, а также порядок проведения коллективных переговоров относительно условий труда, продвижения по службе, заработной платы и т. д. Однако, поскольку в стране возникло значительное число профсоюзов, законодатель определил, что публичные власти, выступающие в качестве работодателя, проводят консультации с наиболее представительными из них. Королевским указом от 2 августа 1966 г. к числу таковых были отнесены два из трех полицейских профсоюзов; профсоюз-заявитель в их число не попал, а его обращение в Государственный совет с просьбой об аннулировании Королевского указа от 2 августа 1966 г. было отклонено решением от 6 ноября 1969 г.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

1. Профсоюз-заявитель обратился в Европейскую Комиссию по правам человека 5 марта 1970 г., утверждая, что отказ признать профсоюз в качестве представительной организации, с которой проводятся консультации, является нарушением статьи 11, взятой отдельно и в сочетании со ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

1 Источник: Примеры решений Европейского Суда по правам человека и Комитета по правам человека ООН/ Хельсинкский Фонд по правам человека. – Варшава, 2004.

Национальный профсоюз полиции Бельгии жалуется на то, что правительство не признает его как одну из наиболее представительных организаций, с которыми Министерство внутренних дел обязано консультироваться в соответствии с Законом от 27 июля 1961 г. по вопросам кадров, условий найма и продвижения по службе, денежного содержания провинциальных и коммунальных служащих. По этим вопросам заявитель ссылается на ст. 11 Конвенции, взятую отдельно и в сочетании со ст. 14.

I. О предполагаемом нарушении статьи 11 п. 1 Конвенции.

Суд отмечает, что ст. 11 п. 1, имея в виду свободу профсоюзов как одну из форм или особый аспект свободы ассоциаций, не гарантирует профсоюзам или его членам какого-либо особого отношения со стороны государства, например, права на участие в консультациях. Следовательно, оно не является необходимым элементом права, гарантированного Конвенцией, в отличие от «права на суд», содержащегося в статье 6.

По мнению Суда, из выражения «для защиты его интересов» следует, что члены профсоюза для защиты своих интересов имеют право на то, чтобы мнение профсоюза было выслушано. Но ст. 11 п. 1, несомненно, оставляет каждому государству свободу выбора средств для достижения этой цели. Проведение консультаций является одним из этих средств, но имеются и другие средства. Конвенция требует, чтобы внутреннее законодательство, давало профсоюзам возможность бороться за интересы своих членов. Таким образом, Суд пришел к выводу, что нарушение статьи 11 п. 1 Конвенции не имело места.

II. О предполагаемом нарушении статей 11 и 14 Конвенции в их сочетании

Хотя Суд не нашел никакого нарушения ст. 11 п. 1, ему необходимо установить, противоречит ли различие в обращении, о котором говорит жалоба профсоюза, ст.ст. 11 и 14 в их сочетании. Ст.14 не имеет самостоятельного значения, она дополняет другие нормативные статьи Конвенции и Протоколов: она обеспечивает отдельным лицам или группам лиц, находящимся в сопоставимых ситуациях, защиту от всех видов дискриминации при осуществлении прав и свобод, защищаемых этими статьями. Мера, которая сама по себе находится в соответствии с требованиями статьи, гарантирующей соответствующее право или свободу, может, поэтому оказаться нарушением данной статьи, взятой в сочетании со ст. 14, по причине дискриминационного характера меры. Ст. 14 как бы образует интегрированную часть каждой из статей, устанавливающих права и свободы, независимо от их природы (см. дело *О языках в Бельгии*, решение от 23 июля 1968 г. Серия А, т. 6, с. 33-34, п. 9).

Не каждое различие является дискриминацией. Суд указал, что «несмотря на то, что формулировка во французском тексте статьи («без какого-либо различия») носит очень широкий характер, ст. 14 не запрещает любое различие при осуществлении признанных прав и свобод». Стремясь выявить «критерии, которые позволяют определить, действительно ли данное различие... представляет собой нарушение ст. 14», Суд постановил, что «равенство нарушено, если различие не имеет никакого объективного и разумного оправдания», и что «если такое оправдание существует, то оно должно быть оценено с точки зрения цели и эффективности рассматриваемой меры, с учетом принципов, которые превалируют в демократическом обществе». Суд далее указал, что «различие в осуществлении права, установленного Конвенцией, не только должно преследовать правомерную цель: ст. 14 считается нарушенной, если ясно установлено,

что нет разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью» (там же, с. 34, п. 10).

Королевский указ от 2 августа 1966 г. создал неравенство в обращении в ущерб таким организациям, как профсоюз-заявитель. Выясняя, является ли это неравенство обоснованным, Суд указал: «что единообразный характер правила не свидетельствует о том, что правительство превысило пределы своего усмотрения, устанавливая меры, которые оно считает уместными в его отношениях с профсоюзами. Суд полагает, что не было установлено со всей ясностью, что неудобство в ситуации заявителя является чрезмерным относительно правомерной цели, преследуемой правительством. Следовательно, принцип соразмерности нарушен не был».

Таким образом, Суд установил, что не имело места нарушение статей 11 и 14 Конвенции, взятых в сочетании.

V. Избранные соображения Комитета ООН по правам человека

Бяляцкі (Belyatsky) і іншыя супраць Беларусі[1]

Паведамленне №1296/2004
(Меркаваньні прыняты 24 ліпеня 2007 г., дзевяностая сэсія)[2]

Прадстаўлена:	Аляксандрам Бяляцкім і іншымі (адвакатам не прадстаўленыя)
Меркаваная ахвяра:	Аўтары
Дзяржава-удзельнік:	Рэспубліка Беларусь
Дата паведамленьня:	8 красавіка 2004 (першапачатковае прадстаўленне)
Дакументальныя спасылкі:	Рашэньне спэцдакладчыка 97, перададзенае дзяржаве-удзельніцы 2 ліпеня 2004 г. (не выдадзена ў форме дакумента)
Дата прыняцьця Меркаваньняў:	24 ліпеня 2007 г.

Тэма: ліквідацыя праваабарончага аб'яднання паводле судовага рашэння ўладаў дзяржавы-удзельніцы.

Пытанні сутнасці: Роўнасць перад законам; забароненая дыскрымінацыя; права на свабоду асацыяцыі; дапушчальныя абмежаванні; права на вызначэньне правоў і абавязкаў ў судовым працэсе, і разбіральніцтва кампетэнтным, незалежным, і бесстароннім судом.

Працэдурныя пытанні: неабгрунтаванасць прэтэнзіяў;

Артыкулы Пакту: Артыкул 14, пункт 1; 22, пункты 1 і 2; 26

1 Источник: неофициальный перевод.

2 Наступныя сябры Камітэту прысутнічалі пры разглядзе дадзенага паведамлення: Mr. Abdelfattah Amor, Mr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Mr. Yuji Iwasawa, Mr. Edwin Johnson, Mr. Walter Kälin, Mr. Ahmed Tawfik Khalil, Ms. Zonke Zanele Majodina, Ms. Iulia Antoanella Motoc, Ms. Elisabeth Palm, Mr. José Luis Pérez Sanchez-Cerro, Mr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley and Mr. Ivan Shearer.

Артыкулы Факультатыўнага Пратаколу: Артыкул 2

Камітэт па Правах Чалавека, заснаваны згодна з артыкулам 28 Міжнароднага Пакта па Грамадзянскіх і Палітычных Правах,

на сваім паседжанні 24 ліпеня 2007 г.,

скончыўшы разгляд паведамлення № 1296/2004, прадстаўленага ў Камітэт па Правах Чалавека Аляксандрам Бяляцкім ад свайго ўласнага імя і ад імя 10 іншых асобаў згодна з Факультатыўным Пратаколам Міжнароднага Пакта па Грамадзянскіх і Палітычных Правах,

прыняўшы пад увагу ўсю пісьмовую інфармацыю, прадстаўленую яму аўтарамі паведамлення, і дзяржавай-удзельнікам,

прымае наступнае:

Меркаванні згодна з пунктам 4 артыкула 5 Факультатыўнага Пратаколу

1. Аўтарам паведамлення з'яўляецца Аляксандр Бяляцкі, грамадзянін Беларусі, 1962 г. нараджэння, які пражывае ў Мінску, Беларусь. Паведамленне прадстаўлена ад яго імя і ад імя 10 іншых грамадзянаў Беларусі, сябраў няўрадавага грамадскага аб'яднання Праваабарончы Цэнтр «Вясна» (далей — «Вясна»), якія пражываюць у Беларусі. Ён прадставіў даверанасць, падпісаную ўсімі 10-цю суаўтарамі. Аўтар сцвярджае, што ўсе яны з'яўляюцца ахвярамі парушэння Рэспублікай Беларусь пункта 1 артыкула 14; пунктаў 1 і 2 артыкула 22; і артыкула 26 Міжнароднага Пакта па Грамадзянскіх і Палітычных Правах. Ён не прадстаўлены адвакатам.

Абставіны справы

2.1. Аўтар з'яўляецца старшынём Рады «Вясны», няўрадавага аб'яднання, зарэгістраванага Міністэрствам юстыцыі 15 чэрвеня 1999 г. На кастрычнік 2003 г. аб'яднанне мела больш за 150 сябраў у Беларусі, 4 абласныя і 2 гарадскія зарэгістраваныя аддзяленні. Яе дзейнасць уключала маніторынг сытуацыі з правамі чалавека ў Беларусі, і падрыхтоўку альтэрнатыўных дакладаў па правам чалавека ў Беларусі, якімі карысталіся і на якія спасылаліся структуры ААН. «Вясна» праводзіла назіранне за прэзідэнцкімі выбарамі 2001 году, арганізуючы каля 2000 назіральнікаў за працэсам галасавння, а таксама выбары ў мясцовыя саветы 2003 года. Аб'яднанне таксама займалася арганізацыяй акцый і пікетаў у сувязі з рознымі пытаннямі ў сферы правоў чалавека. «Вясна» часта падвяргалася пераследу з боку ўладаў, такімі як адміністратыўнае затрыманне яе сябраў, і праз планавыя і пазачарговыя праверкі яе памяшканняў і дзейнасці міністэрствам юстыцыі і падатковымі ворганамі.

2.2. У 2003 годзе Міністэрства юстыцыі правяло праверку статутнай дзейнасці аддзяленняў «Вясны» і 2 верасня 2003 г. падало зыск у Вярхоўны Суд Рэспублікі Беларусь, патрабуючы ліквідацыі «Вясны» на падставе некалькіх меркаваных парушэнняў, здзейсненых аб'яднаннем. Зыск быў пададзены на падставе артыкула 29 Закону «Аб грамадскіх аб'яднаннях» і артыкулу 57 частка 2.2 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу. «Вясне» былі прад'яўленыя наступныя абвінавачанні: падача дакумантаў з падробленымі подпісамі сябраў-заснавальнікаў у заяўцы на рэгістрацыю ў 1999 г.; наяўнасць толькі 8, а не 10 сябраў-заснавальнікаў, згодна патрабаванняў, у Магілёўскім аддзяленні «Вясны» на момант рэгістрацыі; нявыплата сяброўскіх унёскаў, прадугледжаных статутам «Вясны» і нестварэнне мінскага аддзялення; дзейнасць у якасці грамадскага абаронцы правоў і

свабодаў грамадзянаў, якія не з'яўляюцца сябрамі «Вясны», у Вярхоўным Судзе, насуперак артыкулу 72 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу, артыкулу 22 Закону «Аб грамадскіх аб'яднаннях», і ўласныму статуту; парушэнне выбарчага заканадаўства, быццам бы зьдзейсьненага падчас назірання за прэзідэнцкімі выбарамі ў 2001 г.

2.3. 10 верасня 2003 г. Вярхоўны суд пачаў разгляд грамадзянскай справы супраць «Вясны» на падставе зыску Міністэрства юстыцыі. 28 кастрычніка 2003 г. падчас слуханняў суддзя Вярхоўнага Суда задаволіў абвінавачанне ў парушэнні выбарчага заканадаўства, але адхіліў астатнія абвінавачанні, і пастанавіў ліквідаваць "Вясну". Адносна парушэнняў выбарчага заканадаўства, Вярхоўны Суд пастанавіў, што "Вясна" не выканала ўстаноўленай працэдуры накіравання назіральнікаў на паседжанні выбарчай камісіі і на выбарчыя ўчасткі. Адпаведныя вытрымкі з рашэння Вярхоўнага Суда ад 28 кастрычніка 2003 г. казалі:

> «А менавіта, арганізацыя дасылала пустыя формы вытрымак з пратаколу паседжанняў Рады ад 18 чэрвеня, 1 і 22 ліпеня, і 5 жніўня 2001 году ў Магілёўскую і Брэсцкую вобласці. Адпаведна, гэтыя формы былі адвольна запоўненыя імёнамі грамадзянаў, адносна якіх не было прынятага рашэння пра накіраванне іх назіральнікамі, і якія не з'ўляліся сябрамі аб'яднання.
>
> У Пастаўскім раёне, адзін з сябраў аб'яднання прапаноўваў грошы грамадзянам, якія былі сябрамі ні «Вясны», ні іншага аб'яднання, за тое, каб тыя былі назіральнікамі на выбарчых участках, і ў іх прысутнасці запаўняў вытрымкі з пратаколаў паседжанняў Рады.
>
> Падобныя парушэнні закону па накіраванні назіральнікаў ад грамадскага аб'яднання адбываліся на выбарчых участках № 30 і № 46 Навагрудскага раёну».

Суд пастанавіў, што парушэнне выбарчага заканадаўства было дастаткова «грубым», каб прымяніць частку 2 артыкула 57 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу. Высновы суду былі падмацаваныя пісьмовым папярэджаннем, вынесеным Міністэрствам юстыцыі кіраўнічаму воргану «Вясны» 28 жніўня 2001 г. і пастановай Цэнтральнай Камісіі па правядзенню выбараў і рэспубліканскіх рэфэрэндумаў (далей ЦВК) ад 8 верасня 2001 г. Апошняя пастанова была вынесеная на падставе праверак, здзейсненых Міністэрствам юстыцыі і Генеральнай пракуратурай.

2.4. Рашэнне Вярхоўнага Суда ўступае ў сілу адразу пасля яго прыняцця. Па беларускім заканадаўстве, рашэнне Вярхоўнага Суда з'яўляецца канчатковым і ня можа быць абскарджана ў касацыйным парадку. Рашэнне Вярхоўнага Суда можа быць абскарджана толькі ў парадку нагляда і адменена старшынём Вярхоўнага Суда альбо Генеральным пракурорам Рэспублікі Беларусь. Скарга прадстаўнікоў «Вясны» на імя старшыні Вярхоўнага Суда пра разгляд у парадку нагляда рашэння Вярхоўнага Суда ад 28 кастрычніка 2003 г. была адхілена 24 снежня 2003 г. Іншых унутраных сродкаў прававой абароны для абскарджання рашэння аб ліквідацыі «Вясны» не існуе; унутранае заканадаўства забараняе дзейнасць незарэгістраваных арганізацыяў у Беларусі.

Скарга

3.1. Аўтар сцвярджае, што рашэнне аб ліквідацыі «Вясны» з'яўляецца парушэннем яго правоў і правоў суаўтараў згодна з артыкулам 22 пунктам 1 Пакту. Ён сцвярджае, што насуперак артыкулу 22, частка 2, абмежаванні, накладзеныя дзяржавай-удзельнікам на выкананне яго правоў, не адпавядаюць крытэрам патрэбы абароны інтарэсаў нацыянальнай альбо грамадскай бяспекі, парадку, здароўя альбо маралі, альбо правоў і свабодаў іншых.

3.2. Аўтар сцвярджае, што яму і іншым суаўтарам было адмоўлена ў роўнасці перад судамі і ў праве на вызначэньне правоў і абавязкаў ў судовым працэсе (артыкул 14. пункт 1 Пакту).

3.3. Аўтар мяркуе, што ўлады дзяржавы-удзельніка парушылі яго правы і правы суаўтараў на роўнасць перад законам і забарону ад дыскрымінацыі (артыкул 26), на падставе іх палітычных перакананняў.

3.4. Аўтар аспрэчвае прымяняльнасць закону 57 часткі 2 Грамадзянска-працэсуальнага Кодэксу (параграф 2.3. вышэй) для ліквідацыі "Вясны". Згодна артыкулу 117, часткі 3 Грамадзянска-працэсуальнага Кодэксу, прававы рэжым адносна грамадскіх аб'днанняў у іх статусе ўдзельнікаў грамадзянскіх зносінаў, з'яўляецца прадметам асобнага закону. Такім чынам, межы «неаднаразовага здзяйснення грубых парушэнняў заканадаўства», за якія аб'яднанне можа быць ліквідавана ў судовым парадку па артыкуле 57 Грамадзянска-працэсуальнага Кодэксу, мусяць быць вызначаныя на падставе гэтага асобнага закону. Па Законе «Аб грамадскіх аб'яднаннях», аб'яднанне можа быць ліквідавана ў судовым парадку калі яно здзейсніць паўторна напрацягу года дзеянні, за якія яно ўжо атрымала пісьмовае папярэджанне. Па гэтым Законе, і іншых адпаведных асобных законаў, вызначаны наступны спіс «неаднаразовых грубых парушэнняў заканадаўства»:

> 1) дзейнасць, скіраваная на звяржэнне альбо гвалтоўную змену канстытуцыйнага ладу; парушэнне дзяржаўнай цэласнасці альбо бяспекі; прапаганда вайны, гвалту; распальванне нацыянальнай, рэлігійнай, альбо расавай нянавісці, а таксама дзейнасць, якая можа адмоўна паўплываць на здароўе і маральнасць грамадзянаў;
>
> 2) аднаразовае парушэнне закона аб масавых мерапрыемствах, у выпадках, ясна вызначаных беларускім заканадаўствам;
>
> 3) парушэнне патрабаванняў пункта 4 частак 1-3 Дэкрэта Прэзідэнта «Аб атрыманні і выкарыстанні бязвыплатнай дапамогі» ад 28 лістапада 2003 г.

Па меркаванні аўтара, дзейнасць «Вясны» не адпавядае ніводнай з вышэй пададзеных катэгорыяў. Больш за тое, спасылаючыся на пісьмовае папярэджанне ад 28 жніўня 2001 г. і пастанову ЦВК ад 8 верасня 2001 г. ў сваім рашэнні ліквідаваць «Вясну», Вярхоўны Суд фактычна пакараў яе двойчы за адныя і тыя ж дзеянні: першы раз — праз папярэджання Міністэрства юстыцыі, і другі раз — праз рашэнне Вярхоўнага Суда аб ліквідацыі. Аўтар прыходзіць да высновы, што рашэнне аб ліквідацыі «Вясны» было неправавым і палітычна матываваным.

Заўвагі дзяржавы-удзельніка па прымальнасці і сутнасці справы

4.1. 5 студзеня 2005 году дзяржава-удзельнік прыгадвае храналогію справы. Яна ўдакладняе, што рашэнне аб ліквідацыі «Вясны» прынятае на падставе артыкула 57 часткі 2 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу. Далей яна аспрэчвае сцвярджэнне аўтара, што «Вясна» была двойчы пакарана за аднолькавыя дзеянні і сцвярджае, што пісьмовае папярэджанне Міністэрства юстыцыі ад 28 жніўня 2001 г. было вынесена ў адказ на парушэнні, здзейсненыя «Вясной» у справаводстве, а не за парушэнні выбарчага заканадаўства. На думку дзяржавы-удзельніка, падробка подпісаў сяброў і парушэнне статута «Вясны» былі выяўлены падчас працэдуры перарэгістрацыі аб'яднання.

4.2. Далей дзяржава-удзельнік дадае, што прэтэнзіі аўтара паводле артыкула 14, пун-

кта 1 Пакту не падцвярджаюцца матэрыяламі справы грамадзянскай справы «Вясны». Справа была разгледжаная на адкрытым судовым паседжанні, на запатрабаванне прадстаўніка «Вясны» паседжанне было праведзенае на беларускай мове, і паседжанне было запісанае на аўдыё і відэа-носьбіты. Слуханне адпавядала прынцыпу «роўнасці бакоў», гарантаванаму артыкулам 19 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу. У якасьці прыкладу можна прывесьці факт, што Вярхоўны Суд не падтрымаў усе абвінавачанні, прад'яўленыя ў зыску Міністэрства юстыцыі. З боку дзяржавы, рашэнне аб ліквідацыі «Вясны» было прынятае на падставе шчыльнага і поўнага аналіза сведчанняў, прадстаўленых абодвума бакамі, а таксама, рашэнне адпавядае законным працэдурам, якія былі ўсталяваныя ў Беларусі.

Камэнтар аўтара адносна заўвагаў дзяржавы-удзельніка

5.1. 19 студзеня 2005 г. аўтар сцвярджае, што спасылка Вярхоўнага Суда і дзяржавы-удзельніка на артыкул 57, частка 2 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу супярэчыць палажэнням артыкула 117, частка 3, таго ж самага Кодэксу (гл. пункт 3.4 вышэй). З-за адсутнасці вызначэння таго, што называецца «паўторнае здзяйсненне грубых парушэнняў закона» у артыкуле 57 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу, суд мае шырокую свабоду дзеянняў у вызначэнні гэтага панятка ў кожных канкрэтных абставінах. У выпадку «Вясны», вярхоўны суд вырашыў, што парушэнне выбарчага заканадаўства, якое, як сцвярджаецца, было дапушчанае падчас назірання за прэзідэнцкімі выбарамі 2001 г., было дастаткова «грубым», каб стаць прычынай закрыцця «Вясны» праз 2 гады пасьля гэтага. Аўтар яшчэ раз паўтарае, што рашэнне было палітычна матываванае, і наўпрост звязанае з грамадскай і праваабарончай дзейнасцю «Вясны».

5.2. Аўтар абвяргае аргумант дзяржавы-удзельніка, што пісьмовае папярэджанне Міністэрства юстыцыі ад 28 жніўня 2001 г. было вынесена выключна за парушэнні ў справаводстве, і ня тычылася парушэння выбарчага заканадаўства. Ён спасылаецца на пастанову ЦВК ад 8 верасня 2001 г., якая адкрыта сцвярджае, што супрацоўнікі Міністэрства юстыцыі і Генеральнай пракуратуры Беларусі правялі праверку адпаведнасці дзейнасці «Вясны» заканадаўству па накіраванні назіральнікаў. Пісьмовае папярэджанне Міністэрства юстыцыі ад 28 жніўня 2001 г. было пазьней выкарыстана як падстава для пастановы ЦВК ад 8 верасня 2001 г. У сваю чаргу, Рашэнне Вярхоўнага Суда ад 28 кастрычніка 2003 г. аб ліквідацыі «Вясны» было заснавана на тых жа фактах, што і пісьмовае папярэджанне Міністэрства юстыцыі ад 28 жніўня 2001 г.

5.3. Аўтар абвяргае сцвярджэнне дзяржавы-удзельніка, што падробка подпісаў сяброў была выяўленая падчас перарэгістрацыі аб'яднання. Як грамадскаму аб'яднанню, зарэгістраванаму 15 чэрвеня 1999 г., «Вясне» не прыйшлося праходзіць працэдуру перарэгістрацыі. У сваім рашэнні ад 28 кастрычніка 2003 г. Вярхоўны Суд адкрыта заявіў, што ён не атрымаў ніякіх доказаў у падтрымку сцвярджэння Міністэрства юстыцыі, што заяўка «Вясны» на рэгістрацыю у 1999 г. ўтрымлівала падробленыя подпісы сяброў. Аўтар дадае, што Вярхоўны Суд не падтрымаў і іншых абвінавачанняў з зыску Міністэрства юстыцыі, акрамя тых, што тычыліся парушэння артыкула 57, частка 2, Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу.

5.4. 5 кастрычніка 2006 г., аўтар дадае, што з моманту ліквідацыі «Вясны», дзяржава-удзельнік увяла новыя палажэнні, згубныя для ажыццяўлення правоў на свабоду выяўлення, мірныя сходы і асацыяцыі, якія прадстаўляюць вельмі сур'ёзную пагрозу для існавання не-

залежнай грамадзянскай супольнасьці ў Беларусі. Сярод іх — папраўкі да Крымінальнага кодэксу Беларусі, падпісаныя Прэзідэнтам 13 снежня 2005 г. і ўвашоўшыя ў сілу з 20 снежня 2005 г., якія ўвялі крымінальную адказнасць за дзейнасць, якая праводзіцца прыпыненым альбо ліквідаваным аб'яднаннем альбо фундацыяй. Новы артыкул 193-1 Крымінальнага кодэксу кажа, што любы, хто арганізоўвае дзейнасць прыпыненага, ліквідаванага, альбо незарэгістраванага аб'яднання, можа быць падвергнуты штрафу, арышту тэрмінам да 6 месяцаў, альбо «абмежаванню свабоды» на тэрмін да 2 гадоў. У 2006 г., чатыры сябры няўрадавага аб'яднання «Партнёрства» былі асуджаны па артыкуле 193-1 на розныя тэрміны пазбаўлення волі. Аўтар просіць Камітэт разглядаць яго скаргу адносна артыкула 22 пункт 1 Пакту ў святле новага заканадаўства, якое ўводзіць крымінальную адказнасць за дзеянне незарэгістраваных аб'яднанняў у Беларусі.

Пытанні і працэдура іх разгляду ў Камітэце

Рашэнне аб прыймальнасці

6.1 Перад разглядам любога сцверджання, якое ўтрымліваецца ў паведамленні, Камітэт па Правах Чалавека мусіць, адпаведна правілу 93 свайго рэгламенту, вырашыць, ці прымальны будзе разгляд справы ў рамках Факультатыўнага Пратаколу да Пакту.

6.2. Камітэт высветліў, згодна з патрабаваннем артыкула 5 пункта 2 Факультатыўнага Пратаколу, што тое самае пытанне не разглядаецца паводле іншай працэдуры міжнароднага расследвання, і зазначыў, што дзяржава-удзельнік не аспрэчвала факту вычарпання ўнутраных сродкаў судовай абароны ў дадзеным паведамленні.

6.3. Адносна сцверджанага парушэння артыкула 14 пункта 1 і артыкула 26 Пакту, што аўтару было адмоўлена ў праве на роўнасць перад судом, на разбіральніцтва кампэтэнтным, незалежным, і бесстаронні́м судом, і на роўную абарону закона ад дыскрымінацыі, Камітэт лічыць, што гэтыя прэтэнзіі недастаткова абгрунтаваныя для мэтаў прымальнасці. Такім чынам, яны не прымальныя згодна артыкула 2 Факультатыўнага Пратаколу.

6.4. Камітэт лічыць астатнюю прэтэнзію аўтара адносна артыкула 22 дастаткова абгрунтаванай, і , адпаведна, абвяшчае яе прымальнай.

Разгляд справы па сутнасці

7.1. Камітэт па Правах Чалавека разгледзеў паведамленне ў святле ўсёй інфармацыі, прадстаўленай бакамі, згодна артыкула 5 пункта 1 Факультатыўнага Пратаколу.

7.2. Пытанне, вынесенае на разгляд Камітэтам — ці ліквідацыя «Вясны» з'яўляецца парушэннем права аўтара і суаўтараў на свабоду аб'яднанняў. Камітэт зазначае, што па неаспрэчанай інфармацыі аўтара, «Вясна» была зарэгістраваная Міністэрствам юстыцыі 15 чэрвеня 1999 г. і ліквідавана пастановай Вярхоўнага Суда 28 кастрычніка 2003 г. Ён нагадвае, што ўнутранае заканадаўства забараняе дзейнасць незарэгістраваных аб'яднанняў у Беларусі і прадугледжвае крымінальную адказнасць за дзейнасць асобных сяброў такіх аб'яднанняў. У гэтым сэнсе, Камітэт лічыць, што права на свабоду аб'яднанняў тычыцца не толькі права стварыць аб'яднанне, але і гарантуе права такой аб'яднання на свабоднае ажыццяўленне яго статутнай дзейнасці. Адпаведная абарона, згодна артыкула 22, пашыраецца на ўсю дзейнасць аб'яднання, а ліквідацыя аб'яднання мусіць адпавядаць патрабаванням пункта 2 гэтага палажэння. Беручы пад увагу сур'ёзныя наступствы для аўтара, суаўтараў і іх аб'яднання ў дадзеным выпадку, Камітэт прыходзіць

да высновы, што ліквідацыя «Вясны» з'яўляецца ўмяшальніцтвам у свабоду аб'яднанняў аўтара і яго суаўтараў.

7.3. Камітэт личыць, што, згодна з артыкулам 22 пунктам 2, дзеля апраўдання умяшальніцтва ў свабоду аб'яднанняў, любое абмежаванне гэтага права мусіць сукупна адпавядаць наступным умовам:

a) яно мусіць быць прадугледжана законам;
b) можа быць накладзена толькі дзеля адной з мэтаў, вызначаных пунктам 2;
c) мусіць быць "неабходным у дэмакратычным грамадстве" для дасягнення гэтых мэтаў.

Спасылка на паняцце «дэмакратычнае грамадства» азначае, што, на думку Камітэта, існаванне і дзейнасць аб'яднанняў, улучна з тымі, што прасоўваюць ідэі, якія неабавязкова добра прымаюцца урадам альбо большасцю насельніцтва, з'яўляецца краевугольным камянём дэмакратычнага грамадства. Само існаванне разумных і аб'ектыўных апраўданняў для абмежавання права на свабоду аб'яднанняў не з'яўляецца дастатковым. Дзяржава-удзельнік мусіць прадэманстраваць, што забарона аб'яднання неабходная для прадухілення сапраўднай, а не толькі гіпатэтычнай небяспекі для нацыянальнай бяспекі альбо дэмакратычнага ладу, і што менш жорсткія меры будуць недастатковымі для дасягнення тых жа мэтаў.

7.4. У дадзеным выпадку, пастанова суда аб ліквідацыі «Вясны» грунтуецца на бачных парушэннях выбарчага заканадаўства дзяржава-удзельніка, здзейсненых аб'яднаннем падчас назірання за прэзідэнцкімі выбарамі 2001 г. Гэтае *de facto* абмежаванне свабоды аб'яднанняў мусіць быць ацэнена ў святле наступстваў для аўтара, суаўтараў і аб'яднання.

7.5. Камітэт адзначае, што аўтар і дзяржава-удзельнік разыходзяцца ў інтэрпрэтацыі артыкула 57, часткі 2 Грамадзянска-працэсуальнага кодэксу, і яго сумяшчальнасці з адмысловым заканадаўствам, што ўсталёўвае прававы рэжым адносна грамадскіх аб'яднанняў у Беларусі. Камітэт лічыць, што нават калі б парушэнні, дапушчаныя «Вясной», падпадалі б пад катэгорыю «неаднаразовага здзяйснення грубых парушэнняў заканадаўства», дзяржава-удзельнік не прадставіла ніякіх праўдападобных аргументаў да таго, ці адпавядалі падставы для ліквідацыі «Вясны» якому-небудзь з крытэраў, вызначаных у артыкуле 22, пункце 2 Пакту. Па сцверджанні Вярхоўнага Суда, парушэнне выбарчага заканадаўства складалася з невыканання «Вясной» усталяванай працэдуры накіравання назіральнікаў на паседжанні выбарчых камісіяў і на выбарчыя ўчасткі; прапановы заплаціць трэцім асобам, якія не з'яўляліся сябрамі «Вясны», за іх паслугі ў якасці назіральнікаў (гл. Пункт 2.3. вышэй). Улічваючы сур'ёзныя наступствы ліквідацыі «Вясны» для ажыццяўлення аўтарам і яго суаўтарамі права на свабоду аб'яднанняў, а таксама незаконнасць дзейнасці незарэгістраваных аб'яднанняў у Беларусі, Камітэт пастанаўляе, што ліквідацыя аб'яднання з'яўляецца несувымернай мерай і не адпавядае патрабаванням артыкула 22, пункта 2. Такім чынам, правы аўтараў, згодна артыкула 22, пункта 1, былі парушаны.

8. Камітэт па Правах Чалавека, дзейнічаючы ў аппаведнасці з артыкулам 5, пунктам 4 Факультатыўнага Пратаколу Міжнароднага Пакту аб Грамадзянскіх і Палітычных Правах, мяркуе, што інфармацыя, якой ён валодае, выяўляе парушэнне дзяржавай-удзельнікам артыкула 22, пункта 1 гэтага Пакту.

9. Адпаведна з артыкулам 2, пунктам 3*(a)* Пакту, Камітэт лічыць, што аўтар і суаўтары маюць права на адпаведныя сродкі прававой абароны, якія ўключаюць перарэгістрацыю

«Вясны» і кампенсацыю. Таксама абавязкова прыняць меры для прадухілення здарэнняў падобных парушэнняў у будучыні.

10. Памятаючы пра тое, што, стаўшы ўдзельнікам Факультатыўнага Пратаколу, дзяржава-удзельнік прызнала права Камітэта вызначаць, ці адбылося парушэнне Пакту, ці не, і тое, што, згодна з артыкулам 2 Пакту, дзяржава-удзельнік абавязалася гарантаваць кожнай асобе на яе тэрыторыі альбо падпадаючай пад яе юрысдыкцыю правы, прызнаныя Пактам, і забяспечваць эфэктыўныя сродкі прававой абароны, калі было вызначана, што парушэнне мела месца, Камітэт жадае атрымаць напрацягу 90 дзён ад дзяржавы-удзельніка інфармацыю аб мерах, прадпрынятых для выканання Меркаванняў Камітэту. У дадатак, Камітэт зьвяртаецца з просьбай да дзяржавы-удзельніка апублікаваць Меркаванні Камітэту.

[Прынята па ангельску, французску, і гішпанску, але ангельскі тэкст з’яўляецца арыгінальнай версіяй. Пазьней будзе выдадзена па арабску, кітайску, і рускую як частка штогадовага дакладу Камітэту для Генеральнай Асамблеі.]

Звосков (Zvozskov) и другие против Беларуси[1]

Сообщение №1039/2001
(Соображения приняты 17 октября 2006 г., восемьдесят восьмая сессия)[2]

Представлено:	Борис Звосков и другие (не представлены адвокатами)
Предполагаемая жертва:	Автор сообщения
Государство-участник:	Республика Беларусь
Дата сообщения:	12 ноября 2001г. (первоначальное представление)

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

на своем заседании 17 октября 2006 г.,

завершив рассмотрение сообщения № 1039/2001, представленного Комитету по правам человека Борисом Звосковым от его собственного имени и от имени 33 человек в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,

приняв во внимание всю письменную информацию, представленную ему автором сообщения и государством-участником,

принимает следующее:

---

1 Источник: неофициальный перевод

2 В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Mr. Abdelfattah Amor, Mr. Nisuke Ando, Mr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Mr. Alfredo Castillero Hoyos, Ms. Christine Chanet, Mr. Maurice Glele Ahanhanzo, Mr. Edwin Johnson, Mr. Walter Kalin, Mr. Ahmed Tawfik Khalil, Mr. Rajsoomer Lallah, Mr. Michael O'Flaherty, Ms. Elisabeth Palm, Mr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, Mr. Ivan Shearer, Mr. Hipolito Solari-Yrigoyen and Mr. Roman Wieruszewski.

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Автором сообщения является Борис Игоревич Звосков, 1949 г. рождения, русский по национальности, проживающий в г. Минск, Республика Беларусь. Сообщение представлено от его собственного имени и от имени 33 человек белорусской, польской, русской, латышской и литовской национальностей. Он представил доверенности от 23 из 33 соавторов.

Автор утверждает, что все они являются жертвами нарушения Республикой Беларусь статьи 2 (1); статьи 22 (1) и (2) и статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Автор не представлен адвокатом.

Изложение фактов

2.1. 12 ноября 2000 г., 114 человек, включая автора, проводили учредительное собрание общественной организации по защите прав человека «Хельсинки XXI», организованной для содействия реализации в Республике Беларусь положений Декларации Организации Объединённых Наций о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация). 11 декабря 2000 г. они обратились в Министерство юстиции для регистрации их объединения. 11 января 2001 г. Министерство юстиции приостановило регистрацию из-за расхождения между количеством членов, присутствовавших на учредительном собрании, количеством членов, участвовавших в голосовании, и списком учредителей, представленным в Министерство. Руководству организации было предложено внести изменения в заявление и подать его для регистрации в течение месяца.

2.2. 9 февраля 2001 г. заявление о регистрации с необходимыми изменениями было подано в Министерство юстиции. 11 июля 2001 г. Министерство отклонило заявление, ссылаясь на пункт 11 Положения «О государственной регистрации (перерегистрации) политических партий, профсоюзов и других общественных объединений» (Положение), подтверждённое президентским декретом от 26 января 1999 г. (Президентский декрет) по следующим причинам:

> 1) представление и защита прав третьих лиц, указанные в уставе «Хельсинки XXI», согласно Министерству, противоречит Декларации, Конституции Республики Беларусь и другим законам;
>
> 2) существуют сомнения о правомерности принятия решений о создании объединения, принятии его устава и т. п. на учредительном собрании, так как в протоколе учредительного собрания записаны 114 человек, тогда как число голосовавших варьируется от 98 до 109.

По первому пункту Министерство, в частности, ссылалось на пункты 2.2.1. (пропагандировать и защищать права и свободы человека на национальном и международном уровнях), 2.2.2 (предоставлять бесплатную помощь и консультации по вопросам защиты прав человека), 2.3.3 (предоставлять бесплатную юридическую помощь членам организации «Хельсинки XXI», иным гражданам и объединениям, которые обращаются за помощью, путём защиты их прав и интересов в судах, в государственных учреждениях и других организациях) и 2.4.5 (безвозмездно представлять и защищать права и интересы членов организации и других граждан, которые обратились за помощью, в государственных, коммерческих и общественных учреждениях и организациях) устава «Хельсинки XXI».

2.3. 18 июля 2001 г. автор сообщения и двое других учредителей подали жалобу на решение Министерства от 11 июля 2001 г. в Верховный суд. Они оспаривали законность решения на основании следующего:

1) вопреки утверждению Министерства, закон Республики Беларусь не запрещает представлять и защищать права третьих лиц ;

2) Положение не предусматривает отказ в регистрации из-за «замечаний по поданному списку учредителей и другим документам».

20 августа 2001 г. Верховный суд не согласился с мнением Министерства о неправомочности создания данной организации и о расхождении в списке учредителей. Однако Верховный суд поддержал решение Министерства, что уставные виды деятельности объединения «Хельсинки XXI» по представлению и защите прав третьих лиц не соответствуют статье 22 (2) закона «Об общественных объединениях» и статье 72, часть 2 пункт 3, а также статье 86 Гражданского процессуального кодекса. Суд ссылался на пункт 11 Положения, оговаривающий отказ в регистрации объединения, в случае, если его устав не соответствует требованиям закона. Суд также приводил мнение по отказу в регистрации «Хельсинки XXI», принятое 7 июня 2001 г. Комиссией по Регистрации (перерегистрации) общественных объединений, учреждённой президентским декретом, и решение Министерства юстиции по тому же вопросу от 7 июня 2001 г. Отказ Верховного суда зарегистрировать «Хельсинки XXI» как общественное объединение не может быть обжалован.

Жалоба

3.1. Автор сообщения утверждает, что отказ регистрировать организацию «Хельсинки XXI», которую он основал совместно с 33 соучредителями, и неспособность белорусских судов удовлетворить их жалобу означают нарушение их прав согласно статье 22 (1) Пакта.

3.2. Автор утверждает, что требования к регистрации общественного объединения, установленные согласно законам государства-участника, являются недопустимыми ограничениями его прав и прав 33 соучредителей на свободу ассоциаций и не отвечают интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (статья 22 (2)).

3.3. Автор заявляет, что некоторые общественные организации, не занимающиеся защитой прав человека, были зарегистрированы в период между 1991 и 1998 годами (и перерегистрированы в 1999 г.) государственными органами, хотя их уставы включали в себя деятельность по защите прав, основных свобод и законных интересов третьих лиц. В то же время четырём объединениям по защите прав человека было отказано в регистрации по тем же причинам. Отказ в регистрации и подтверждение этого решения Верховным судом является, по мнению автора, дискриминацией Государством-участником его прав и прав 33 соавторов, вопреки статьям 2 и 26 Пакта.

Мнение государства-участника о приемлемости и сути дела

4. 6 марта 2002 г. государство-участник сообщило, что 20 августа 2001 г. Верховный суд рассмотрел жалобу на решение Министерства юстиции об отказе в регистрации объединения «Хельсинки XXI», представленную автором сообщения и двумя другими гражданами. Верховный суд не нашёл оснований для отмены решения Министерства, т. к. уставная деятельность по представлению и защите прав третьих лиц не согласуется со

статьёй 22 (2) закона «Об общественных объединениях», со статьёй 72, часть 2 пункт 3 и статьёй 86 Гражданского процессуального кодекса. Государство-участник приводит статью 62 Конституции республики Беларусь, гарантирующую всем «право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод, в том числе право пользоваться в любой момент помощью адвокатов и других своих представителей в суде, иных государственных органах, органах местного управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, общественных объединениях и в отношениях с должностными лицами и гражданами». В статьях 44, 46 и 56 Уголовно-процессуального кодекса оговариваются лица, которые могут защищать гражданина в уголовных процессах, и отмечается, что общественные объединения не включены в этот список. Государство-участник приводит цитаты из мнения по отказу в регистрации «Хельсинки XXI» Комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений от 7 июня 2001 г. и решения Министерства юстиции по тому же вопросу от 7 июня 2001 г. Государство-участник приходит к выводу, что Верховный суд не запрещал создание объединения «Хельсинки XXI», а лишь указал на нарушения законов республики в процессе регистрации.

Комментарии автора сообщения к мнению Государства-участника

5.1. 3 мая 2003 г. автор сообщения отрицал, что Верховный суд не запрещает создание «Хельсинки XXI», а лишь указывает на нарушения законов республики в процессе регистрации. Он ссылался на пункт 3, часть 6 Президентского декрета, который лишает законной силы деятельность незарегистрированных общественных организаций на территории Республики Беларусь.

5.2. Автор сообщения оспаривает утверждение государства-участника о том, что законы республики были нарушены в процессе регистрации. Он ссылается на статью 22 (2) Пакта, статью 5 (3) Конституции Беларуси и статью 3 закона «Об общественных объединениях», которые перечисляют возможные ограничения при создании общественного объединения. Он утверждает, что ни одно из этих ограничений не касается уставной деятельности «Хельсинки XXI». По мнению автора, уставная деятельность объединения «Хельсинки XXI» по предоставлению юридической помощи нуждающимся гражданам, также как и защита их прав и свобод (см. пункт 2.2) не противоречит правовым нормам государства-участника. Таким образом, основания для отказа в регистрации «Хельсинки XXI» не предусмотрены законом, и отказ противоречит Декларации по правам и обязанностям лиц, групп и учреждений общества по распространению и защите общепризнанных прав и основных свобод человека.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение приемлемости

6.1. Перед тем, как рассматривать любое утверждение, содержащееся в сообщении, Комитет по правам человека обязан, в соответствии с 93 правилом своего свода правил, решить, приемлемо ли сообщение, согласно Факультативному протоколу к Пакту.

6.2. Комитет отмечает, что это дело не представлено для другой процедуры международного расследования или урегулирования и что все местные средства исчерпаны. Таким образом, соблюдены требования статьи 5 (2) Факультативного протокола.

6.3. По вопросу правомочности, Комитет отмечает, что автор представил сообщение от своего лица и от лица 33 граждан, но предъявил только 23 доверенности из 33, позво-

ляющие ему выступать перед Комитетом. В этом вопросе Комитет отмечает также, что в материалах на рассмотрении Комитета, касающихся жалоб, поданных от лица десяти других граждан, нет указаний на то, что они уполномочили господина Звоскова представлять их. Комитет считает, что согласно статье 1 Факультативного протокола, автор не имеет полномочий представлять этих граждан перед Комитетом, но, тем не менее, это сообщение приемлемо относительно самого автора и 23 членов «Хельсинки XXI».

6.4. Что касается заявленного нарушения статей 2 и 26 Пакта, состоящего в том, что отказ властей Государства-участника регистрировать «Хельсинки XXI» является дискриминацией, Комитет считает, что это жалоба недостаточно обоснованна и потому неприемлема по статье 2 Факультативного протокола.

6.5. Оставшаяся жалоба по статье 22 достаточно обоснованна и Комитет считает её приемлемой.

Рассмотрение сути дела

7.1. Комитет по правам человека рассмотрел это сообщение в свете всей информации, представленной ему сторонами в соответствии с положениями статьи 5 (1) Факультативного протокола.

7.2. Основной вопрос на рассмотрении Комитета — является ли отказ белорусских властей регистрировать «Хельсинки XXI» безосновательным ограничением права на свободу объединения автора сообщения и 23 его единомышленников. Комитет считает, что в соответствии со статьей 22 (2) любое ограничение права на свободу объединения должно в совокупности отвечать следующим условиям:

а) должно быть предусмотрено законом;

б) может быть применено для целей, указанных в 2 пункте;

с) должно быть «необходимым в демократическом обществе» для достижения одной из этих целей.

Ссылка на «демократическое общество» в контексте статьи 22 означает, по мнению Комитета, что существование и деятельность объединений, включая те, которые мирным способом распространяют идеи, не поддерживаемые государством или большинством населения, является ключевым моментом любого демократического общества.

7.3. В настоящем случае ограничения, наложенные на право автора на свободу объединения, состоят из нескольких условий, касающихся регистрации общественного объединения. Согласно решения Верховного суда от 20 августа 2001 г. единственным пунктом, которому не соответствовал устав «Хельсинки XXI» и, соответственно, заявление авторов на регистрацию — это соответствие законам Республики Беларусь, согласно которым общественные организации не имеют права представлять и защищать права третьих лиц. Это ограничение можно оценить в свете последствий для авторов и их объединения.

7.4. Во-первых, Комитет отмечает, что автор сообщения и государство-участник расходятся во мнении о том, запрещают ли законы республики защиту прав и свобод граждан, не входящих в состав конкретной организации (пункты 2.2, 2.3, 4, 5.2 выше). Во-вторых, Комитет отмечает, что даже если такие ограничения предусмотрены законом, государство-участник не выдвинуло никаких аргументов, почему для соблюдения условий статьи 22 (2) при регистрации объединения необходимо было ограничить сферу его деятель-

ности представлением и защитой прав только членов объединения. Принимая во внимание последствия отказа в регистрации — незаконность деятельности незарегистрированной организации на территории государства-участника, Комитет приходит к выводу, что отказ в регистрации не отвечает требованиям статьи 22 (2). Права авторов согласно статье 22 (2), таким образом, были нарушены.

8. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, считает, что представленные ему факты указывают на нарушение государством-участником статьи 22 (1) Международного пакта.

9. В соответствии со статьей 2, пункт 3*(a)* Международного пакта, Комитет считает, что государство-участник обязано предоставить авторам соответствующее возмещение, включая компенсацию и пересмотр заявления авторов на регистрацию их объединения в свете статьи 22. Государство-участник обязано принять меры, чтобы предотвратить подобные нарушения в будущем.

10. Принимая во внимание, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признаёт право Комитета решать, было нарушение Пакта или нет; а также, что согласно статье 2 Международного пакта, государство-участник обязуется гарантировать всем лицам на его территории или субъектам в его юрисдикции права, признанные Международным Пактом, или предоставить соответствующее возмещение в случае выявленного нарушения, Комитет надеется получить от государства-участника информацию о мерах, принятых для обеспечения решения Комитета в течение 90 дней. Кроме того, Комитет предлагает государству-участнику опубликовать Соображения Комитета.

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет издано также на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета в Генеральную Ассамблею.]

Корнеенко (Korneenko) и другие против Беларуси[1]

Сообщение №1274/2004
(Соображения приняты 31 октября 2006 г., восемьдесят восьмая сессия)[2]

Представлено: Корнеенко Виктор Николаевич

Предполагаемая жертва: Автор сообщения и 105 других граждан

Государство-участник: Республика Беларусь

Дата сообщения: 6 ноября 2003 г.
(первоначальное представление)

Комитет по правам человека, утвержденный статьей 28 Международного Пакта о гражданских и политических правах[3],

проведя заседание 31 октября 2006 г.,

завершив рассмотрение сообщения №1274/2004, представленное Комитету по правам человека г-ном Виктором Корнеенко от его собственного имени и от имени 105 других граждан в соответствии с Факультативным Протоколом к Международному Пакту о гражданских и политических правах,

приняв к сведению все предоставленные письменные материалы, предоставленные автором сообщения и государством-участником,

принимает следующее:

1 *Источник: Неофициальный перевод*

2 *В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета по правам человека: г-н Абделфатта Амур, г-н Нисьюк Андо, г-н Прафаллаченда Натварлал Бхагвати, госпожа Кристина Чейнт, г-н Эдвин Джонсон, г-н Уолтер Калин, г-н Ахмед Тофик Халиль, г-н Раджсумер Лолла, госпожа Элизабет Палм, г-н Рафаэль Ривас Позада, сэр Найджел Родлей, г-н Иван Шерер, г-н Хиполито Солари-Иригойен и г-н Роман Верушевский.*

3 *Международный Пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол ратифицирован и вступил в силу для Беларуси 23 марта 1976 г. и 30 декабря 1992 г. соответственно.*

Соображения в соответствии с пунктом 4 Статьи 5 Факультативного протокола

1. Автором сообщения является Виктор Николаевич Корнеенко, гражданин Беларуси, рожденный в 1957 году, проживающий в г. Гомеле, Беларусь. Сообщение представлено от его собственного имени и от имени 105 других граждан Беларуси и других национальностей, проживающих в Беларуси.

Автор утверждает, что получил предварительное согласие 105 других граждан действовать от их имени и предоставил списки каждого гражданина, где указал их полное именование, национальность, род занятий, дату и место рождения, национальность и текущий адрес. Вместе с тем, автор не предоставил письма, уполномочивающего его действовать от их имени.

Автор утверждает, что он, как и другие граждане является жертвой нарушения Республикой Беларусь статьи 14 (п.1), статьи 22 (п.1 и 2) и статьи 26 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

Факты в изложении автора

2.1. Автор — председатель Гомельского областного общественного объединения (ассоциации) «Гражданские инициативы», зарегистрированного Министерством юстиции Гомельского областного исполнительного комитета (Управление юстиции) 30 декабря 1996 гг.и повторно перерегистрированного 29 сентября 1999 г.

13 мая 2002 г. Управление юстиции вынесло письменное предупреждение Правлению «Гражданских инициатив» за нарушение внутреннего законодательства[1]. «Гражданские инициативы» обвинялись в нецелевом использовании оборудования, полученного в виде иностранной безвозмездной помощи, для производства материалов пропаганды и ведения пропаганды, вопреки пункту 4 (часть 3) Президентского Декрета №8 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи» от 12 марта 2001 г. (Президентский Декрет №8).

Последний запрещает использование иностранной безвозмездной помощи на проведение сборов, встреч, уличных процессий, демонстраций, пикетов, забастовок, производства и распространения материалов пропаганды, а так же организации семинаров и других форм пропаганды. Согласно автору, доказательства, на которых базировалось это предупреждение , были получено незаконно Комитетом государственной безопасности Гомельской области (DSSC-УКГБ).

В установленное время автор обжаловал это предупреждение в Гомельском областном Суде. 2 августа 2002 г. Суд отказался начать слушания на том основании, что претендент не имел права подать такой иск в суд общей юрисдикции. После этого автор обратился к Верховному Суду, который 26 августа 2002 г. аннулировал решение регионального Суда и отправил дело на новое рассмотрение. Новое слушание дела было начато 3 сентября 2002 г. и 16 сентября 2002 г. было приостановлено в связи с тем, что Верховный Суд рассматривал жалобу автора на постановление по делу об административном правонарушении. Автор снова обратился в Верховный Суд, который 10 октября 2002 г.повторно отменил определение Гомельского областного Суда о приостановлении слушания дела и направил дело на новое рассмотрение.

1 Предупреждение Управления юстиции основано на материалах от 25 апреля 2002 г. Министерства по налогам и сборам Железнодорожного района г. Гомеля по результату проведения налоговой проверки «Гражданских инициатив».

4 ноября 2002 года Гомельский областной Суд рассмотрел дело и оставил письменное предупреждение Министерства юстиции от 13 мая 2002 года в силе.

23 декабря 2002 года решение Гомельского регионального Суда было оставлено в силе Верховным Судом.

Обращение автора в порядке надзора с жалобой к председателю Верховного Суда было оставлено без удовлетворения 12 февраля 2003 года.

В результате проведенных автором сообщения судебных тяжб письменное предупреждение «Гражданским инициативам» осталось в силе.

2.2. С 1 по 30 апреля 2003 года Управление юстиции провело проверку деятельности «Гражданских инициатив» и 30 апреля 2003 года подало иск в Гомельский областной Суд о ликвидации «Гражданских инициатив» в судебном порядке.

> Статья 29 (часть 2 внутреннего Закона страны-участницы «Об общественных объединениях» предусматривает, что общественное объединение может быть ликвидировано в судебном порядке в случае, если после вынесения письменного предупреждения оно снова допускает нарушение законодательства.
>
> Статья 57 (часть 2, абзац 2) Гражданского Кодекса страны-участницы также предусматривает процедуру для роспуска юридического лица.

На этот раз «Гражданские инициативы» обвинялись в

1) неподходящем использовании оборудования, полученного через иностранные гранты, для производства материалов пропаганды и проведения пропаганды;

2) производстве информационного бюллетеня в количествах, превышающих внутреннее требование ассоциации;

3) открытии множество региональных отделений без обязательной государственной регистрации, вопреки параграфу 4.1 Устава ассоциации;

4) подделке документов и несовместимости фирменного бланка с юридическими требованиями;

5) создании множества независимых организационных структур как «ресурсных центров» для поддержки гражданского общества.

Автор утверждает, что после того, как иск для ликвидации «Гражданских инициатив» был в суде, судебное рассмотрение дела было отложено после запроса Министра юстиции, так как Гомель 26 мая 2003 г. посещал Глава Рабочей группы Парламентского Собрания ОБСЕ.

2.3. При слушании дела в суде 17 июня 2003 г. автор объяснил, что проверка Министерства юстиции в апреле 2003 года была произведена без участия представителей «Гражданских инициатив», и только на основе письменных материалов, представленных ассоциацией. Он далее опровергнул, что использование ассоциацией оборудования, полученного через иностранные гранты, могло противоречить Президентскому Декрету №8, и предоставил аргументы в поддержку своего требования. Он подверг сомнению подлинность копий информационного бюллетеня ассоциации перед Судом и просил опытную экспертизу. Автор упомянул параграф 4.2 Устава ассоциации, согласно которого не требуется государственная регистрация региональных отделений ассоциации, так как они могут действовать без юридической регистрации.

Он отрицал, что фирменный бланк ассоциации не соответствует юридическим требованиям, и заявил, что региональные отделения ассоциации указанные в иске Министерства

юстиции как ресурсные центры фактически не являлись самостоятельными организационными структурами и действовали в силу Устава «Гражданских инициатив».
В этот же день Гомельский областной Суд вынес решение о ликвидации «Гражданских инициатив» на основании иска Управления юстиции.

2.4. Это решение было поддержано Верховным Судом 14 августа 2003 года и с этой даты решение о ликвидации «Гражданских инициатив» вступило в законную силу.

Обращение автора с надзорной жалобой в Генеральную прокуратуру было оставлено без удовлетворения 3 октября 2003 г., несмотря на тот факт, что представитель прокуратуры участвовал при рассмотрении жалобы в Верховном Суде 14 августа 2003 г. и заявил, что вина «Гражданских инициатив» не доказана.
Обращение автора 6 ноября 2003 г. к председателю Верховного Суда с надзорной жалобой было оставлено без удовлетворения 21 ноября 2003 года.

2.5. Автор обращался 16 мая 2003 г. со встречным иском к Управлению юстиции о защите деловой репутации «Гражданских инициатив», так как в своем иске Управление юстиции заявило Суду ложную информацию о деятельности ассоциации.

21 мая 2003 г. Гомельский областной Суд отказал в слушании дела по встречному иску на том основании, что истец не имел право подавать такой иск в суд общей юрисдикции.
Решение регионального Суда было поддержано Верховным Судом 30 июня 2003 г.
Внутреннее законодательство страны-участницы запрещает деятельность общественных объединений, не прошедших в установленном порядке процедуру государственной регистрации.

Жалоба

3.1. Автор утверждает, что решение Гомельского областного Суда о ликвидации «Гражданских инициатив» является нарушением его и 105 других членов объединения прав на объединение с другими (ассоциацию) (статья 22 (часть 1) Международного Пакта о гражданских и политических правах).

Он утверждает, что вопреки статье 22 (часть 1) Международного Пакта о гражданских и политических правах, при рассмотрении его дела Беларусь не исходила из критериев о защите интересов национальной или общественной безопасности, здоровья населения, нравственности, морали, прав и свобод других лиц.

3.2. Автор утверждает, что ему и членам общественного объединения (ассоциации) отказано в праве на равенство перед судами и на определение их прав и обязанностей по закону (статья 14 (часть 1) Международного Пакта о гражданских и политических правах).

3.3. Автор утверждает, что Беларусь нарушила его право и право других членов общественного объединения (ассоциации) на равенство перед законом и на защиту закона против дискриминации по признаку их политических убеждений (статья 26 Международного Пакта о гражданских и политических правах).

Позиция государственной стороны относительно допустимости и достоинств жалобы автора

4. 29 сентября 2004 г. Республика Беларусь предоставила хронологию рассматриваемого случая. Государственная сторона указала, что в течение периода ноября 2001 г. до марта 2003 г. общественное объединение (ассоциация) «Гражданские инициативы» ис-

пользовала оборудование, полученное в виде иностранной безвозмездной помощи для производства материалов пропаганды и других форм воздействия на население. Это подтвердилось в результате проверки деятельности ассоциации, проведенной Управлением юстиции.

Государственная сторона утверждает, что «Гражданские инициативы» разместили в издаваемом одноименном информационном бюллетене от 16 февраля 2003 г. обращение к другим общественным объединениям, средствам массовой информации, офису ОБСЕ и всем иностранным посольствам в Беларуси, в котором пропагандировали информацию против правительства и власти Беларуси. В указанном обращении, по мнению государственной стороны особенно подчеркнута роль общественного объединения (ассоциации) в этой области.

Государственная сторона утверждает, что были и иные основания для ликвидации общественного объединения (ассоциации) «Гражданские инициативы», а именно: другие нарушения внутреннего законодательства, нарушение порядка ведения внутренней документации и делопроизводства.

Государственная сторона указала, что Генеральная прокуратура проверяла решения Гомельского областного Суда и Верховного Суда о ликвидации «Гражданских инициатив» от 17 июня и 14 августа 2003 г. соответственно, однако оснований для их отмены не обнаружила.

Комментарии автора позиции государственной стороны

5.1. 17 января 2005 г. автор предоставил свой комментарий к мнению и утверждению государственной стороны о том, что имелись законные основания для ликвидации «Гражданских инициатив».

Автор отрицает, что Управление юстиции самостоятельно обнаружило в ходе проведенной проверки нецелевое использование оборудования со стороны ассоциации, на котором базировалось письменное предупреждение от 13 мая 2002 г. Он предоставил копию письменного предупреждения ассоциации со стороны Управления юстиции, из которого вытекает, что в Управление юстиции из инспекции по налогам и сборам Железнодорожного района г. Гомеля поступило письмо от 25 апреля 2002 г. Из указанного письма вытекает, что основанием к проведению налоговой проверки послужило письмо от 3 августа 2001 г. Управления комитета государственной безопасности по Гомельской области с просьбой провести такую проверку деятельности ассоциации. В другом письме от 17 августа 2001 г. года Управление комитета государственной безопасности сообщает, что именно ими были установлены факты нецелевого использования со стороны ассоциации оргтехники и оборудования, полученного в виде иностранной безвозмездной помощи.

Таким образом, ни Управление юстиции, ни инспекция по налогам и сборам Железнодорожного района г.Гомеля по утверждению автора никаких самостоятельных выводов о деятельности ассоциации не делали, а их заключения базировались исключительно на информации, полученной из Управления комитета государственной безопасности.

5.2. Автор бросает вызов утверждению государственной стороны, что «Гражданские инициативы» использовали оборудование, полученное в виде иностранной безвозмездной помощи для производства информационных материалов, содержащих элементы пропаганды и осуществления других форм пропаганды, а равным образом утверждает,

что в обращении от 16 февраля 2003 г., размещенном в информационном бюллетене ассоциации нет призывов к агитации против существующей власти и не подчеркивается роль ассоциации в этой области. Данное обращение было принято в связи с реализацией ассоциацией своих уставных целей и задач.
Автор предоставил копию материала проверки Управления юстиции, датированную 30 апреля 2003 г., в котором впервые упоминается, что обращение ассоциации, размещенное в информационном бюллетене от 16 февраля 2003 г., противоречит пункту 4 Президентского Декрета №8 (п.4 выше). Ни Управление юстиции, ни суды не смогли доказать, что информационный бюллетень ассоциации был изготовлен с помощью оборудования, полученного в виде иностранной безвозмездной помощи.
Он далее утверждает, что государственная сторона не конкретизирует, в каких именно словах обращения ассоциации она усматривает призывы к агитации против существующей власти и не разъясняет, каким образом это обращение должно служить для законного ограничения права на свободу объединения с другими, как об этом указано в статье 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

5.3. Автор отрицает утверждение государственной стороны об имеющихся фактах нарушения порядка ведения внутренней документации ассоциации, создание незарегистрированных организационных структур ассоциации вопреки статье 50 Гражданского кодекса страны-участницы. Он повторяет, что государственная сторона не предоставила никаких доказательств относительно своего утверждения, почему Программы ассоциации государственная сторона называет организационными структурами, а также предоставил копию информационного бюллетеня от 16 февраля 2003 г., который в полной мере выполняет статью 50 Гражданского кодекса страны-участницы.

5.4. Относительно аргументов о том, что решение о ликвидации «Гражданских инициатив» проверялось в порядке надзора Генеральной прокуратурой, которая не нашла оснований для отмены судебных постановлений, автор утверждает, что прокуратура по отношению к ассоциации поступила не по закону, так как отказалась дать правовую оценку доказательствам, полученным Управлением комитета государственной безопасности с нарушением внутреннего закона страны-участницы.
В качестве примера автор предоставил копию письма Генеральной прокуратуры от 29 ноября 2002 г., полученного в ответ на свою жалобу об использовании доказательств, полученных Управлением комитета государственной безопасности с нарушением закона. В этом письме Генеральная прокуратура заявила, что изымаемая из офиса «Гражданских инициатив» оргтехника не опечатывалась ввиду ее громоздкости. Автор отмечает, что внутреннее законодательство страны-участницы не делает никаких исключений и обязывает опечатать при изъятии любой, в том числе и громоздкий изымаемый предмет.
Автор приходит к заключению, что объяснения государственной стороны относительно ликвидации «Гражданских инициатив» не могут являться достаточными доказательствами для ограничения права на свободу ассоциации с другими.

Вопросы допустимости и порядок их рассмотрения в Комитете

6.1. Прежде чем рассматривать любые утверждения, содержащиеся в сообщении, Комитет по правам человека в соответствии со статьей 87 своих правил процедуры должен принять решение о том, является ли оно приемлемым на основании Факультативного протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах.

6.2. Комитет считает, что в соответствии со статьей 5 (часть 2) Факультативного Протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах этот вопрос не рассматривается согласно других процедур международного расследования и отмечает, что государственная сторона не препятствовала автору для исчерпания им всех имеющихся внутренних средств правовой защиты.

6.3. По вопросу о приемлемости жалобы Комитет отмечает, что автор предоставил жалобу от своего собственного имени и от имени 105 других названных граждан. В то же самое время, он не представил Комитету доказательств их согласия, или требования каждого из других 105 граждан рассмотреть жалобу от их имени, или их письменное согласие. Комитет считает, что автор не предоставил никаких доказательств Комитету, требуемыми статьей 1 Факультативного Протокола относительно этих 105 граждан, но полагает, что жалоба автора допустима, поскольку сам автор является заинтересованным лицом.

6.4. Относительно предполагаемого нарушения статьи 14 (часть 1) и статьи 26 Пакта, когда автору отказывали в праве на равенство перед судами, на определение его прав компетентным, независимым и беспристрастным судом, на равную защиту закона против дискриминации, Комитет полагает, что эти требования недостаточно обоснованы в целях допустимости, и, таким образом, недопустимы под статье 2 Факультативного Протокола.

6.5. Комитет полагает, что оставшееся требование автора по статье 22 Пакта достаточно обосновано и соответственно объявляет его допустимым.

Рассмотрение доказательств

7.1. Комитет по Правам человека приступает к рассмотрению жалобы автора в свете всей предоставленной сторонами информации, как это требуется статьей 5 (часть 1) Факультативного Протокола.

7.2. Ключевым вопросом, который стоит перед Комитетом является вопрос о том, представляет ли ликвидация ассоциации «Гражданские Инициативы» ограничением права автора на свободу ассоциации, и было ли такое ограничение оправдано. Комитет отмечает, что согласно той информации автора, которая является неоспоримой, «Гражданские инициативы» были зарегистрированы Управлением юстиции 30 декабря 1996г., повторно перерегистрировались 29 сентября 1999 г. и были ликвидированы Гомельским областным Судом 17 июня 2003 г. Также Комитет отмечает, что внутренний закон страны-участницы запрещает деятельность незарегистрированных общественных объединений на территории Беларуси. В связи с этим Комитет считает, что право на свободу ассоциации является правом не только создавать ассоциацию, но также является правом ассоциации свободно реализовывать свои цели и задачи в соответствии с законом. Право, предоставленное статьей 22 Пакта, простирается на любые действия ассоциации, а ее ликвидация должна удовлетворять условиям статьи 22 (часть 2) Пакта. Принимая во внимание серьезность последствий, которые возникли для автора и его ассоциации в данном случае, Комитет считает, что ликвидация «Гражданских Инициатив» является ограничением права на свободу ассоциации.

7.3. Комитет считает, что в соответствии со статьей 22 (часть 2) Пакта для любого оправданного ограничения права на свободу ассоциации требуются как минимум следующие

условия: это должно предусматриваться законом и необходимо в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свободы других лиц. Ссылка Комитета на понятие «демократическое общество» в контексте статьи 22 Пакта, указывает, по мнению Комитета, на существование и деятельность ассоциаций, включая их право продвигать свои мирные идеи, причем не обязательно поддерживаемые правительством или большинством населения и имеет первостепенное значение в любом демократическом обществе.

7.4. В данном случае постановление суда, которым ликвидированы «Гражданские инициативы» базируется на двух выявленных нарушений внутреннего закона государственной стороны:

1) нецелевое использование оборудования, полученного в виде иностранной безвозмездной помощи для производства материалов пропаганды и ведения пропаганды;

2) дефициты в документации ассоциации: эти две группы юридических требований составляют фактические ограничения и должны быть оценены в свете последствий, которые возникают для автора и ассоциации «Гражданские инициативы».

7.5. По первому пункту Комитет отмечает, что автор и государственная сторона не пришли к единому мнению о том, использовали ли «Гражданские инициативы» действительно свое оборудование в установленных целях. Это означает, что, даже если «Гражданские инициативы» использовали такое оборудование, государственная сторона не предоставила никакого аргумента относительно того, почему это было бы необходимым, в целях статьи 22 (часть 2) Пакта запрещать его использование «для подготовки сборов, встреч, уличных процессий, демонстраций, пикетов, забастовок, производства и распространения материалов пропаганды, так же как и организации семинаров и других форм воздействия на население».

7.6. По второму пункту Комитет отмечает, что стороны по-разному трактуют не внутренний закон, а государственная сторона отказалась предоставить аргументы, относительно указанных трех дефицитов в документации ассоциации и почему это может служить законным ограничением, указанным в статье 22 (часть 2) Пакта. Даже если документация «Гражданских инициатив» полностью не выполняла требования внутреннего закона, реакция властей государственной стороны в ликвидации ассоциации была непропорциональной санкцией.

7.7. Принимая во внимание серьезные последствия ликвидации «Гражданских инициатив» для осуществления права автора на свободу ассоциации, так же как и незаконности деятельности незарегистрированных ассоциаций в Беларуси, Комитет приходит к выводу, что ликвидация «Гражданских инициатив» не отвечает требованиям статьи 22 (часть 2) Пакта и непропорциональна выдвинутым ассоциации обвинениям. Таким образом, право автора, установленное статьей 22 (часть 1) Международного Пакта о гражданских и политических правах, было нарушено.

8. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного Протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах де-

лает заключение, что имеющиеся в его распоряжении факты свидетельствуют о нарушении статьи 22 (часть 1) Международного Пакта о гражданских и политических правах.

9. В соответствии со статьей 2 (пункт 3*(а)* Международного Пакта о гражданских и политических правах Республика Беларусь должна обеспечить г-ну Корнеенко эффективное средство правовой защиты, включая восстановление деятельности общественного объединения (ассоциации) «Гражданские инициативы» и компенсации. Республика Беларусь обязана также принять меры для предупреждения подобных нарушений в будущем.

10. Принимая во внимание тот факт, что, став государством-участником Факультативного Протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах, Республика Беларусь признала компетенцию Комитета по правам человека определять, имело ли место нарушение Пакта, и что в соответствии со статьей 2 Пакта Республика Беларусь обязалась обеспечить всем находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте и предоставлять обеспеченные правовой санкцией эффективные средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от Республики Беларусь в течение 90 дней информацию о мерах, принятых для осуществления содержащихся в решении Комитета рекомендаций.

Республика Беларусь также обязана опубликовать в средствах массовой информации данное решение Комитета.

[Принято на английском, французском и испанском языке, английский текст является оригинальной версией. Впоследствии будет выпущено также на арабском, китайском и русском языках как часть годового отчета Комитета по правам человека к Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций]

Малаховский и Пикуль (Malakhovsky and Pikul) против Беларуси[1]

Сообщение №1207/2003
(Соображения приняты 26 июля 2005 г., восемьдесят четвертая сессия)[2]

Представлено:	Сергей Малаховский и Александр Пикуль (не представлены адвокатом)
Предполагаемая жертва:	Авторы сообщения
Государство-участник:	Республика Беларусь
Дата сообщения:	24 июля 2003 г. (первоначальное представление)
Тема сообщения:	Отказ в регистрации религиозного объединения и последующие ограничения деятельности объединения
Вопросы существа:	Право исповедовать убеждения и вступать в ассоциацию с другими; вопрос о необходимости и соразмерности ограничений
Статьи Пакта:	пункт 1 Статьи 18, пункт 3 Статьи 18, пункт 1 Статьи 22, пункт 2 Статьи 22

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со Статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

на своем заседании 26 июля 2005 г.,

1 Источник: неофициальный перевод

2 В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: г-н Абдельфаттах Амор, г-н Прафуллачандра Натварлал Бхагвати, г-н Альфредо Кастильеро Ойос, г-жа Кристина Шане, г-н Морис Глеле Аханханзо, г–н Эдвин Джонсон, г-н Вальтер Келин, г-н Ахмед Тауфик Халиль, г-н Раджсумер Лаллах, г-н Майкл О'Флаэрти, г-жа Элизабет Пальм, сэр Найджел Родли, г-н Иван Ширер, г-н Иполито Солари Иригойен,г-жа Рут Уэджвуд и г–н Роман Верушевский.
Особое мнение, подписанное членом Комитета г-жой Рут Уэджвуд, прилагается к настоящему документу.

завершив свое рассмотрение сообщения №1207/2003, представленного Комитету по правам человека Сергеем Малаховским и Александром Пикулем в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,

приняв во внимание всю письменную информацию, представленную ему авторами сообщения и государством-участником,

принимает следующее:

Соображения в соответствии с пунктом 4 Статьи 5 Факультативного протокола

1.1. Авторами сообщения являются г-н Сергей Малаховский и г-н Александр Пикуль, граждане Беларуси, родившиеся соответственно в 1953 и 1971 г.г. Они утверждают, что стали жертвами нарушения Беларусью пунктов 1 и 3 Статьи 18 и пунктов 1 и 2 Статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Они не представлены адвокатом.

1.2. Пакт и Факультативный протокол вступили в силу для Беларуси соответственно 23 марта 1976 г. и 30 декабря 1992 г.

Справочная информация

2.1. Авторы сообщения являются членами минской общины вайшнавов (общины Сознания Кришны), т. е. одной из семи таких общин, зарегистрированных в Беларуси. В действующем законодательстве проводятся различия между зарегистрированными религиозными общинами и зарегистрированными религиозными объединениями. Авторы утверждают, что некоторые виды деятельности, имеющие важное значение для отправления их религиозных обрядов, могут осуществляться лишь религиозными объединениями. Согласно национальному Закону «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях» («Закон») и постановлению Совета министров «О порядке приглашения иностранных священнослужителей и их деятельности в Беларуси» («Постановление») только религиозные объединения имеют право основывать монастыри, религиозные конгрегации, религиозные миссии и духовные учебные заведения или приглашать иностранных священнослужителей посетить страну с целью проповедования или ведения иной религиозной деятельности.

2.2. 10 мая 2001 г. авторы подали в Комитет по делам религий и национальностей (КРН) ходатайство с просьбой зарегистрировать семь общин Кришны в Беларуси в качестве религиозного объединения. В ходатайство был включен проект устава и другая соответствующая документация, требующаяся в соответствии с законодательством, включая документы с указанием официально утвержденного «юридического адреса» объединения, т.е. ул. Павлова, дом 11, Минск, который соответствовал всем соответствующим требованиям по Жилищному кодексу, в том числе противопожарным и санитарно-техническим предписаниям.

2.3. 5 июня 2001 г. КРН вернул эти документы, указав на необходимость внесения в них некоторых изменений. Авторы вновь представили данные документы, однако 27 июля 2001 г. они вновь были возвращены вместе с указанием внести дополнительные изменения. В каждом случае большинство из требуемых изменений не основывались на применяемых правовых нормах и, как представляется, отражали личные мнения должностных

лиц, занимающихся этим ходатайством. 11 августа 2001 г. авторы в третий раз представили данные документы.

2.4. Хотя в Законе указывается, что решение по ходатайству авторов надлежит принять в течение одного месяца, с момента первоначального представления этих документов прошло уже более одного года, а решение КРН по этому ходатайству так и не было принято. 30 мая 2002 г. авторы обратились в центральный суд Минска с просьбой дать КРН указания принять решение по их ходатайству. 4 июля 2002 г. суд издал предписание, в соответствии с которым КРН должен был принять решение по ходатайству авторов в течение одного месяца.

2.5. 2 августа 2002 г. КРН отклонил ходатайство авторов на том основании, что они не представили надлежащего юридического адреса. Он указал, что ранее принятое решение администрации Центрального района города Минска об утверждении юридического адреса религиозного объединения является недействительным, поскольку оно основывалось на более раннем решении Городского исполнительного комитета Минска, которое в силу другого закона не применяется в отношении регистрации религиозных организаций.

2.6. В результате отказа КРН зарегистрировать объединение члены семи общин Кришны, включая авторов, были лишены права создавать духовные учебные заведения для подготовки своих священников и, соответственно, возможности оказывать надлежащую поддержку своей религиозной доктрине. Они не могут приглашать иностранных священнослужителей для посещения страны, в результате чего происходит деградация духовных стандартов в связи с их неспособностью вступать в ассоциацию с более развитыми в духовном отношении верующими. Они также не могут основывать монастыри и миссии в целях реализации некоторых важнейших догматов их религии.

2.7. 24 сентября 2002 г. авторы обжаловали в суде Центрального района Минска отказ КРН зарегистрировать объединение; их апелляция была отклонена 18 октября 2002 г. 29 октября 2002 г. они подали кассационную апелляционную жалобу в минский городской суд; апелляция была отклонена 28 ноября 2002 г. 21 декабря 2002 г. авторы направили Председателю минского городского суда жалобу с просьбой о пересмотре дела в порядке надзора; эта жалоба была отклонена 17 февраля 2003 г. 14 апреля 2003 г. они направили в Верховный суд Беларуси жалобу с просьбой о пересмотре дела в порядке надзора; эта жалоба была отклонена 30 мая 2003 г. Основания для отклонения апелляционных жалоб объяснялись следующими двумя причинами: во-первых, отсутствие надлежащего юридического адреса, как это указывалось в решении КРН (пункт 2.5 выше); и, во-вторых, помещения не отвечали требованиям Жилищного кодекса, поскольку был обнаружен ряд нарушений в системе санитарно-профилактических и противопожарных мер.

2.8. Авторы утверждают, что решение административного органа об утверждении юридического адреса их объединения никогда не отменялось и по-прежнему остается в силе. Они признают, что ранее принятое Городским исполнительным комитетом Минска решение, на котором основывалось решение об утверждении юридического адреса их объединения, не применимо в отношении регистрации религиозных организаций, однако утверждают, что этот аспект не имеет отношения к данному делу и что помещения должны были только соответствовать конкретным требованиям Жилищного кодекса, которым они и отвечали. Что касается противопожарного и санитарно-профилактичес-

кого оборудования помещений, то авторы отмечают, что здание является жилым и оно заселено жильцами и поэтому нельзя утверждать, что оно безопасно для этих жильцов, но не безопасно для их организации.

2.9. Авторы утверждают, что поправки, внесенные в Закон и утвержденные 31 октября 2002 г., еще более усложнили порядок регистрации религиозных объединений. В настоящее время в Законе предусматривается, что в состав объединения должны входить не менее 10 религиозных общин, из которых, по меньшей мере, одна должна осуществлять свою деятельность в Беларуси на протяжении не менее 20 лет.

Жалоба

3.1. Авторы утверждают, что отказ КРН зарегистрировать их религиозное объединение и неспособность национальных судебных инстанций удовлетворить их апелляционные жалобы вместе с последствиями, вытекающими из этих решений, равносильны нарушению их прав по пунктам 1 и 3 Статьи 18 и пунктам 1 и 2 Статьи 22. Они отмечают, что процесс безуспешной регистрации их объединения протекал два года: это свидетельствует о дискриминационной политике государства-участника в отношении религиозных меньшинств.

3.2. Авторы заявляют, что требования относительно регистрации религиозных объединений, предусмотренные в законодательстве государства-участника, незаконным образом ограничивают их право исповедовать свою религию и осуществление их права на свободу ассоциации с другими, и что эти требования не соответствуют критерию необходимости «охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц», как это предусматривается в пункте 3 Статьи 18 и в соответствующих положениях пункта 2 Статьи 22 пакта.

Замечания государства-участника по вопросу о приемлемости и существу сообщения

4.1. В своих замечаниях от 29 апреля 2004 г. государство-участник указывает, что данное сообщение не свидетельствует о каких-либо нарушениях Статей 18 или 22 пакта. Оно отмечает, что авторы могут беспрепятственно исповедовать свою религию, как в личном качестве, так и в ассоциации с другими. С 1992 г. авторы активно участвуют в деятельности минской общины Кришны, которая была зарегистрирована в соответствии с действующим законодательством. Семь общин Кришны, существующих в Беларуси, имеют автономный статус и не подвергаются контролю за религиозной деятельностью.

4.2. Государство-участник подтверждает, что 16 ноября 2002 г. в Закон были внесены поправки о новом порядке регистрации религиозных объединений, в соответствии с которыми такие объединения должны иметь в своем составе 10 и более общин, из которых, по меньшей мере, одна должна осуществлять свою деятельность на территории Беларуси на протяжении не менее 20 лет.

4.3. В отношении ходатайства авторов о регистрации государство-участник отмечает, что первые два ходатайства не отвечали юридическим требованиям. Что касается третьего ходатайства, то КРН было предложено внимательно изучить устав, методы обучения и деятельность объединения, поскольку его заявленные цели и задачи значительно отличались от тех, которые предусматриваются для входящих в его состав семи религи-

озных общин. В частности, в проекте устава объединения указывалось, что новый орган стремится превратить Международное общество Сознания Кришны, которое является одним из многих направлений религиозного течения индуизма Вишну, в единственную религиозную организацию, представляющую вишнуизм в Беларуси.

4.4. Государство-участник подтверждает, что основное требование в отношении регистрации религиозных объединений предусматривает, что конкретная религиозная организация должна иметь утвержденный юридический адрес. В ходатайстве авторов указывался жилой дом, расположенный по следующему адресу: ул. Павлова, д.11, г. Минск. В Жилищном кодексе государства-участника указывается, что любое нежилищное использование жилых застроек должно осуществляться с согласия местных властей и в соответствии с санитарно-профилактическими и противопожарными нормами: проведенная властями инспекция помещений свидетельствовала о наличии нарушений этих норм. Государство-участник отмечает, что авторы предложили использовать эти помещения в коллективных целях: для проведения религиозных церемоний, ритуалов и других групповых мероприятий, в отношении которых требуется обеспечить надлежащую безопасность и строгое соблюдение соответствующих норм. Например, в ходе проведения инспекции этих помещений после церемонии бракосочетания, состоявшейся 25 мая 2002 г., было обнаружено, что в этих помещениях использовались открытые источники огня.

4.5. Государство-участник отмечает, что суды, рассматривавшие апелляционные жалобы авторов, совершенно справедливо указали, что административные решения, в соответствии с которыми было разрешено использовать эти помещения в качестве юридического адреса объединения, были приняты без проведения требуемых инспекций помещений и в нарушение указываемых выше норм жилищного законодательства. В любом случае юрисдикция этого административного органа не распространялась на религиозные и общественные объединения. Соответственно, суды государства-участника поступили совершенно правильно, отклонив апелляционные жалобы авторов на отказ КРН зарегистрировать это объединение.

Комментарии авторов в отношении замечаний государства-участника и последующих представлений

5.1. В своих комментариях по замечаниям государства-участника от 31 мая 2004 г.авторы вновь указывают, что государство-участник, отказавшись зарегистрировать их объединение на неоправданных и незаконных основаниях, значительно ограничило их право исповедовать свою религию и выражать свое мнение вместе с другими, в том числе с лицами, прибывающими из-за границы. Они добавляют, что в соответствии с поправками, внесенными в Закон в 2002 г., они не могут зарегистрировать свое объединение, поскольку они имеют только семь общин, действующих в Беларуси, ни одна из которых не действует на протяжении более 20 лет. Они утверждают, что это требование предусматривает дискриминацию в отношении тех религий, которые невозможно было исповедовать в советскую эпоху.

5.2. Авторы отмечают, что ссылки государства-участника на проблемы безопасности в отношении данных помещений являются неточными, поскольку ранее власти провели инспекцию, касающуюся проверки соблюдения норм противопожарной безопасности в помещениях, и утвердили их использование в качестве юридического адреса при ус-

ловии устранения семи конкретных недостатков, которые были полностью устранены авторами сообщения.

5.3. Было указано, что ссылки государства-участника на открытые источники огня, использовавшиеся в ходе проведения церемонии бракосочетания в этих помещениях, свидетельствуют о дискриминационном характере отказа зарегистрировать их объединение, поскольку другие религиозные течения практикуют аналогичные формы религиозных обрядов без каких-либо негативных замечаний со стороны властей. И, наконец, авторы заявляют, что цель получения юридического адреса необязательно связана с проведением религиозных церемоний и ритуалов на месте, а заключается в создании центра для организации их деятельности. Таким образом, отсутствует необходимость в принятии специальных мер по обеспечению безопасности, на которые ссылалось государство-участник.

5.4. В своем дальнейшем представлении от 26 ноября 2004 г. государство-участник вновь указывает, что положения Закона «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях» 2002 г. не являются дискриминационными по своему характеру, и ссылается на национальные законы других государств, в соответствии с которыми в качестве предварительного условия для регистрации религиозного объединения требуется наличие минимального числа входящих в его состав групп, которые до момента регистрации существовали на протяжении определенного периода времени.

5.5. Государство-участник отмечает, что в помещениях минской общины вайшнавов были обнаружены многочисленные нарушения санитарно-гигиенических и противопожарных норм. 25 мая 2002 г. в этих помещениях была проведена церемония бракосочетания, которая впоследствии была расценена администрацией Центрального района Минска как «событие, создавшее угрозу для жизни и здоровья участников и соседей». На этом основании КРН отказался зарегистрировать устав объединения. 18 октября 2002 г. суд Центрального района Минска отклонил апелляцию авторов на решение КРН на тех же основаниях; в свою очередь, это решение суда было подтверждено в ходе апелляционного производства.

5.6. Государство-участник разъясняет, что регистрация объединения невозможна по этому конкретному адресу, поскольку это повлекло бы за собой более частое проведение религиозных мероприятий в этих помещениях с участием более значительного числа людей и увеличило бы опасность для здоровья жителей. Основателям объединения было предложено устранить нарушения требований санитарной и противопожарной безопасности, а также изучить возможность изменения предлагаемого юридического адреса.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

6.1. Прежде чем рассматривать любые утверждения, содержащиеся в том или ином сообщении, Комитет по правам человека должен в соответствии с правилом 93 процедурных правил принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу к пакту.

6.2. Согласно требованию пункта 2*(a)* Статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

6.3. Комитет считает, что автор в целях обеспечения приемлемости в достаточной степени обосновал свои правопритязания по пунктам 1 и 3 Статьи 18 и пунктам 1 и 2 Статьи 22. Он приходит к выводу о том, что данное сообщение является приемлемым, и приступает к его рассмотрению по существу.

7.1. Комитет по правам человека рассмотрел существо настоящего сообщения в свете всей информации, представленной ему сторонами, как это предусматривается в пункте 1 Статьи 5 Факультативного протокола.

7.2. Что касается правопритязаний авторов по пунктам 1 и 3 Статьи 18, то Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 22, в котором указывается, что Статья 18 не допускает установления каких-либо ограничений свободы мысли и совести или свободы иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору[1]. В свою очередь, право на свободу ***исповедовать*** религию или убеждения может подлежать некоторым ограничениям, но только тем, которые установлены законом и необходимы для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц. Кроме того, право на свободу исповедовать убеждения при отправлении культа, выполнении религиозных или ритуальных обрядов и учении охватывает весьма широкую сферу действий, включая осуществление таких мероприятий, неразрывно связанных с ведением религиозными группами своей основной деятельности, как, например, свободное назначение религиозных руководителей, священнослужителей и проповедников, свободное создание семинарий и религиозных школ[2]. В данном случае Комитет отмечает, что в законодательстве государства-участника проводятся различия между религиозными общинами и религиозными объединениями и что возможность осуществления некоторых видов деятельности распространяется лишь на последние. Не получив статуса религиозного объединения, авторы и их соверующие не могут приглашать иностранных священнослужителей посещать страну или основывать монастыри или учебные заведения. В соответствии со своим Замечанием общего порядка Комитет считает, что эта деятельность является частью права авторов исповедовать свои убеждения.

7.3. Теперь Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являются ли соответствующие ограничения права авторов исповедовать свою религию необходимыми «для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц» по смыслу пункта 3 статьи 18 Пакта. Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 22, в котором указывается, что положения пункта 3 статьи 18 должны толковаться строго и что ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны[3].

7.4. В данном случае ограничения, введенные в отношении права авторов исповедовать свои убеждения, включают в себя ряд требований, связанных с регистрацией религиозного объединения. Один из критериев, которым не удовлетворяло ходатайство авторов о регистрации, предусматривал необходимость наличия утвержденного юридического адреса, который соответствует определенным санитарно-гигиеническим и противопо-

1 Замечание общего порядка № 22, пункт 3

2 Замечание общего порядка № 22, пункт 4.

3 Замечание общего порядка № 22, пункт 8

жарным нормам в отношении помещений, использующихся в таких целях, как проведение религиозных церемоний. Эти ограничения необходимо оценить в свете последствий, которые возникают для авторов и их религиозного объединения.

7.5. Комитет считает, что предварительное условие, в соответствии с которым право религиозного объединения проводить свою религиозную деятельность должно основываться на том допущении, что оно использует помещения, удовлетворяющие соответствующим государственным санитарно-гигиеническим нормам и нормам безопасности, является ограничением, необходимым для охраны общественной безопасности, и соразмерно этой цели.

7.6. Однако Комитет отмечает, что государство-участник не выдвинуло каких-либо доводов в отношении того, почему для целей пункта 3 Статьи 18 при регистрации религиозного объединения оно должно иметь утвержденный юридический адрес, который удовлетворяет не только нормам, касающимся административного размещения объединения, но и нормам, применяемым к помещениям, использующимся в целях проведения религиозных церемоний, ритуалов и других групповых мероприятий. Соответствующие помещения для такого использования можно было бы получить после регистрации. Комитет также отмечает, что содержащийся в замечаниях государства-участника довод о том, что община авторов стремится монополизировать присутствие представителей вишнуизма в Беларуси, не является элементом национального судопроизводства. Принимая также во внимание последствия отказа в регистрации, а именно отсутствие возможностей для осуществления таких мероприятий, как создание учебных заведений и приглашение иностранных религиозных деятелей в целях посещения страны, Комитет приходит к выводу о том, что отказ в регистрации равносилен ограничению права авторов исповедовать свою религию согласно пункту 1 Статьи 18, которое является несоразмерным и, следовательно, не удовлетворяет требованиям пункта 3 Статьи 18. Таким образом, были нарушены права авторов, предусматриваемые пунктом 1 Статьи 18.

7.7. С учетом вышеизложенного Комитет не считает необходимым рассматривать правопритязания авторов в отношении нарушения их прав согласно статье 22 пакта.

8. Действуя в соответствии с пунктом 4 Статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, Комитет по правам человека считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении пунктов 1 и 3 Статьи 18 пакта.

9. В соответствии с пунктом 3*(a)* статьи 2 пакта Комитет считает, что авторы имеют право на соответствующие средства правовой защиты, включая пересмотр ходатайства авторов в соответствии с действовавшими на момент подачи их жалобы принципами, нормами и практикой и с должным учетом положений пакта.

10. Присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета устанавливать факты нарушения пакта и в соответствии со Статьей 2 пакта обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в пакте, и предоставлять эффективное и обладающее исковой силой средство правовой защиты в случае установления факта нарушения. Комитет желает получить от государства-участника в течение 90 дней информацию о мерах, принятых для реализации соображений Комитета. Кроме того, государству-участнику предлагается опубликовать соображения Комитета.

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет издано также на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]

ДОБАВЛЕНИЕ

Особое (совпадающее) мнение члена Комитета г-жи Рут Уэджвуд

Право религиозной общины основывать монастыри, учебные заведения или миссии и приглашать иностранных религиозных деятелей для выступлений было резко ограничено правительством Беларуси. Этими аспектами практики свободного исповедования религии могут пользоваться только те группы, которые официально зарегистрированы в государстве в качестве «религиозных объединений».

Семь религиозных общин Кришны в Беларуси предприняли попытки добиться того, чтобы государство утвердило их в качестве зарегистрированного объединения, обратившись в Комитет по делам религий и национальностей. Спустя год Государственный комитет отклонил это ходатайство на том основании, что группа Кришны не имела надлежащего «юридического адреса». Адресом, который использовали заявители, являлся многоквартирный жилой дом. Ранее этот адрес был утвержден Городским исполнительным комитетом Минска.

Отказ в регистрации группы Кришны в качестве религиозного «объединения» был обжалован в суде Центрального района Минска в 2002 г. Спустя один месяц после отклонения апелляции судебной инстанцией первого уровня государство внесло поправки в применимые нормы законодательства, с тем, чтобы включить в них дополнительные новые ограничения в отношении порядка регистрации религиозных объединений.

Согласно дополнительным критериям религиозная группа, стремящаяся стать «объединением», должна продемонстрировать, что она действует в Беларуси на протяжении не менее 20 лет и что она объединяет, по меньшей мере, десять «общин» на территории всей страны. Группа Кришны не имеет в своем составе требуемого минимального числа общин и не может утверждать, что она действует на территории Беларуси на протяжении 20 лет.

Комитет по правам человека сейчас совершенно обоснованно пришел к выводу о том, что государство-участник нарушило Статью 18 пакта, отказавшись признать юридический адрес общины Кришны в качестве «административного местонахождения» религиозного объединения. Я присоединяюсь к выводу моих коллег о том, что государство вполне обоснованно заинтересовано в обеспечении безопасных условий для крупных общественных собраний, однако такие собрания можно было бы также проводить в других местах. Таким образом, отказ в регистрации группы Кришны в связи с тем, что в качестве адреса она указывает адрес жилого дома, является необоснованным.

Однако введенная государством-участником новая «защитная» норма также является в высшей степени проблематичной и создает дополнительное препятствие на пути свободного исповедования религии в Беларуси. Весьма сложно понять, почему новому вероисповеданию должно быть запрещено заниматься религиозным просвещением, и, следовательно, весьма сомнительным является положение о том, что соответствующая религиозная практика должна существовать на протяжении не менее 20 лет. Сложно понять, почему наличие именно десяти «общин» служит необходимым предварительным

условием для осуществления просветительской деятельности, в особенности с учетом того, что численность одной «общины», такой, какая существует в Минске, может быть более значительной, чем численность многих небольших отдельных общин.

Установив нарушения Статьи 18, Комитет не имеет возможности обратиться к этим дополнительным вопросам. Однако стоит напомнить о том, что пакт признает и гарантирует свободу каждого лица «исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении» (см. пункт 1 Статьи 18). Это право распространяется не только на старейшие и укоренившиеся религии или на крупные конгрегации и имеет фундаментальное значение для свободы вероисповедания.

Производственно-практическое издание

Свобода ассоциаций

Сборник документов

Составители:
Елена Борисовна Тонкачёва,
Галина Борисовна Черепок,
Татьяна Владимировна Рудкова

Редактор Черепок Г.Б.
Перевод с английского Рудкова Т.В.
Компьютерный дизайн и верстка Петракова Т.Н.
Корректор Близнец И.В.

Подписано в печать 18.05.2009. Формат 70×1001/16. Бумага офсетная.
Гарнитура «Futura».Офсетная печать. Усл. печ. л. 29,9.
Уч.-изд.л. 33,86. Тираж 500 экз. Заказ 328.

ООО «ФУАинформ»,
ЛИ №02330/0494013 от 08.01.2009.
Ул. Кульман, 2–220, 220013, Минск.

Отпечатано в типографии ООО «Типография Макаров и К»,
ЛП №02330/0150429 от 19.11.2008.
Ул. Скорины, 40, к. 211, 220141, г. Минск.